

**Metadata**

|               |                                |            |                              |
|---------------|--------------------------------|------------|------------------------------|
| Vorgangstyp   | Verwaltungsvorgang             | Status     | In Bearbeitung               |
| Vorg.zzeichen | 0230823-1/2019-3               | Vorgangnr. | 7/2019                       |
| Betreff       | 03 1. Stufe                    |            |                              |
| Angelegt      | 31.05.2019 von Petersen, Maike | Geändert   | 11.07.2019 von Wild, Michael |

**Allgemeine Informationen**

Gelber Zettel

Auftraggeber

**Metadata**

|               |                                     |             |                              |
|---------------|-------------------------------------|-------------|------------------------------|
| Kategorie     | Eingang mit Antwort                 | Dokumenttyp | Brief                        |
| Unser Zeichen | 0230823-1/2019-3-1                  | Dok.-Datum  | 31.05.2019                   |
| Betreff       | Übermittlung an andere Verwaltungen |             |                              |
| Angelegt      | 31.05.2019 von Petersen, Maike      | Geändert    | 18.06.2019 von Wild, Michael |

**Allgemeine Informationen**

Gelber Zettel

Auftraggeber

**Geschäftsgangverfügungen**

| Kategorie   | Stufe | erlassen von  | erlassen für  | fällig am | erledigt am | Freigabe |
|-------------|-------|---------------|---------------|-----------|-------------|----------|
| Abzeichnung | 1     | Wild, Michael | Wild, Michael |           | 14.06.2019  | ✓        |

Aufgabe:

Vermerk:

|             |   |               |                 |  |            |   |
|-------------|---|---------------|-----------------|--|------------|---|
| Abzeichnung | 2 | Wild, Michael | Hashoff, Gordon |  | 14.06.2019 | ✓ |
|-------------|---|---------------|-----------------|--|------------|---|

Aufgabe:

Vermerk: Der Entwurf beruht auf Vorentwurf von I A 14; ich habe die Ankündigung eines Besprechungstermins herausgenommen, da dessen Sinnhaftigkeit noch nicht absehbar ist.

|                  |   |               |                  |  |            |   |
|------------------|---|---------------|------------------|--|------------|---|
| Schlusszeichnung | 3 | Wild, Michael | Brumberg, Roland |  | 14.06.2019 | ✓ |
|------------------|---|---------------|------------------|--|------------|---|

Aufgabe:

Vermerk:

|                           |   |               |               |  |            |   |
|---------------------------|---|---------------|---------------|--|------------|---|
| zur weiteren Veranlassung | 4 | Wild, Michael | Wild, Michael |  | 18.06.2019 | ✓ |
|---------------------------|---|---------------|---------------|--|------------|---|

Aufgabe:

Vermerk:

**Dateien**

| Name  | Größe   | Angelegt von    | Angelegt am |
|---|---------|-----------------|-------------|
|   |         | Geändert von    | Geändert am |
| 190531 grober ENtwurf Beteiligungs-nachricht Resorts (Vfg).docx | 91.4 KB | Petersen, Maike | 31.05.2019  |
|   |         | Petersen, Maike | 31.05.2019  |
| 190614 Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens.pdf           | 3.4 MB  | Wild, Michael   | 14.06.2019  |
|   |         | Wild, Michael   | 14.06.2019  |
| 190614 Beteiligungs-nachricht Resorts (Vfg).docx                | 96.0 KB | Wild, Michael   | 14.06.2019  |
|   |         | Wild, Michael   | 18.06.2019  |

## Dateien

| Name  | Größe   | Angelegt von  | Angelegt am |
|---|---------|---------------|-------------|
|   |         | Geändert von  | Geändert am |
| 190618 Beteiligungsnachricht Resorts RS.docx                    | 94.0 KB | Wild, Michael | 18.06.2019  |
|   |         | Wild, Michael | 18.06.2019  |
| Volksbegehren _Deutsche Wohnen enteignen_ - Zuleitung an Se.msg | 3.6 MB  | Wild, Michael | 18.06.2019  |
|   |         | Wild, Michael | 18.06.2019  |

Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 10863 Berlin (Postanschrift)

## Nur per E-Mail

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt  
Senatsverwaltung für Finanzen

- Verbindungsstellen -

nachrichtlich:

Senatskanzlei

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz

Geschäftszeichen (bitte angeben)

I A 13 – 0230/8

Bearbeiter: Herr Dr. Wild

Dienstgebäude Berlin-Mitte

Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Zimmer **2704**

Telefon (030) 90223 – **2363**

Vermittlung (030) 90223 – 0

Intern 9223 – **2363**

PC-Fax (030) 9028 – **4315**

E-Mail wild@

seninnds.berlin.de

E-Mail nicht für Dokumente mit elektronischer Signatur verwenden.

Internet [www.berlin.de/sen/inneres](http://www.berlin.de/sen/inneres)

. Juni 2019



## Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen!“

hier: Beteiligung an der Prüfung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Antrags

### Anlage

Die Trägerin des beabsichtigten vorbezeichneten Volksbegehrens hat hier am Freitag den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens nach § 14 AbstG eingereicht (in der Anlage anbei). Dem Antrag waren nach Abgaben der Trägerin ungefähr **105.000** Unterstützungsunterschriften beigefügt.

Gemäß § 17 Absatz 2 AbstG ist durch meine Verwaltung nun die formelle wie materiell-rechtliche Zulässigkeit dieses Antrags zu prüfen. Gegenstand der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsprüfung sind in erster Linie das Bestehen der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG) und die Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit Bundesrecht und der Verfassung von Berlin (§ 12 Abs. 2 AbstG). **Aufgrund Ihrer fachlichen Betroffenheit durch Regelungen im Gesetzentwurf der Trägerin beteilige ich Sie an dieser Zulässigkeitsprüfung und bitte um fachrechtliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf.**

Da auch für die materiell-rechtliche Zulässigkeitsprüfung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin der Beschleunigungsgrundsatz gilt und diese Prüfung daher ohne schuldhaftes Zögern betrieben und abgeschlossen werden muss, bitte ich, Ihre Stellungnahme

**bis zum 8. Juli 2016, Dienstschluss,**

per E-Mail an das Organisationspostfach [IA1@seninnsport.berlin.de](mailto:IA1@seninnsport.berlin.de) zu übermitteln.

Es ist beabsichtigt, zu einer **Besprechung Ihrer Stellungnahmen und der hiesigen rechtlichen Bewertung des Gesetzentwurfs in der 28. Kalenderwoche** einzuladen. Diese Einladung wird in Kürze übermittelt.

Nach einer ersten Durchsicht des eingereichten Gesetzentwurfs stellen sich im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung hiesigen Erachtens unter anderem folgende Fragen, auf die ich in Ihren Stellungnahmen einzugehen bitte:

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt:**

1. Besteht mit Blick auf das StVG für die Regelungen des Gesetzentwurfs die Gesetzgebungskompetenz des Landes (insbesondere bezogen auf §§ 4 bis 7). Wenn ja, gilt dies auch, sofern die Regelungen bundesrechtlich eröffnete Ermessensspielräume durch Anordnung intendierten Ermessens einschränken (insbesondere bezogen auf § 5
2. Sind die „soll“- und „ist“-Regelungen des Gesetzentwurfs rechtlich wie tatsächlich im vorgegebenen Zeitrahmen umsetzbar?
3. Sind die Bestimmungen des Gesetzentwurfs - insbesondere bei Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe - sprachlich noch hinreichend bestimmt (oder jedenfalls objektiv bestimmbar?)
4. Stehen Regelungen innerhalb des Gesetzentwurfs in Widerspruch zu einander (wie möglicherweise § 1 Abs. 1 Satz 3 im Verhältnis zu § 9)?

**Senatsverwaltung für Finanzen:**

5. Sind die haushaltsrechtlichen Regelungen in §§ 16 Abs. 3 Satz 2, 17 Abs. 3 Satz 2 und 18 Abs. 2 des Gesetzentwurfs mit Art. 85 Abs. 2 VvB vereinbar?

**Abteilung III im Hause:**

6. Bestehen gegen die Regelungen in § 11 Abs. 9 Satz 2 und den §§ 12 und 13 verfassungsrechtliche Bedenken?
7. Steht § 12 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 des Gesetzentwurfs in einem unauflösbaren Widerspruch zu den Zuständigkeitszuweisungen im ZustKat Ord soweit nicht verkehrsrelevante Aufgaben betroffen sind (v. a. bezogen auf Ordnungsbehörden im Sinne des § 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs = § 2 Abs. 2 und 3 ASOG, die keine der in § 12 Abs. 3 beispielhaft genannten Aufgaben wahrnehmen)?

Im Auftrag  
Dr. Wild

Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen c/o Stadtteilbüro Friedrichshain, Warschauer Straße 23, 10243 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres

Klosterstraße 47  
10179 Berlin

Berlin, 14.06.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchten wir den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens bei Ihnen einreichen.

Die notwendige Zahl der Unterschriften werden wir zusammen mit diesem Antrag übergeben. In der Anlage befindet sich der Text unseres Volksbegehrens und die eidesstaatliche Versicherungen der Vertrauenspersonen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Vertrauenspersonen der Initiative:

Karin Elisabeth Schneider , Reichenberger Str. 120, 10999 Berlin



Ralf Hoffrogge, Elbestr. 34, 12045 Berlin



Marie Lehmann, Bartningallee 2, 10557 Berlin



Sebastian Roos, Schönstr.37b, 13086 Berlin



Kerrin Bosholm, Scharnweberstr. 29, 10247 Berlin



6 Anlagen

## **Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)**

Eine soziale Wohnungsversorgung in Großstädten wie Berlin setzt in der Fläche dauerhaft sozial gebundene Wohnungen zu leistbaren Mieten voraus. Wer auch Haushalten mit geringen Einkommen Wohnungen zur Verfügung stellen will, muss unterdurchschnittliche Mieten sicherstellen. Dieses Ziel ist mit privaten Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht nicht zu erreichen. Die Erfahrung zeigt, dass auch mit Steuerungsinstrumenten wie der Mietpreisbremse oder durch Vorkaufsrechte zugunsten der öffentlichen Hand die Wohnungsversorgung für Haushalte mit geringem Einkommen nicht hinreichend sichergestellt werden kann.

Wir brauchen eine groß angelegte Kommunalisierung beim Wohnungsbau und bei der Bereitstellung von Wohnungen, weil nur diese langfristig und auch in angespannten Situationen eine soziale Versorgung mit Wohnungen sicherstellen kann. Hierzu gehört auch eine Rekommunalisierung von Wohnungen, die einmal im öffentlichen Eigentum waren. Daher wird der Senat von Berlin zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz aufgefordert. Das Gesetz soll für Wohnimmobilien in Berlin sowie die Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, gelten. Es findet Anwendung, sofern Wohnungen durch einen Eigentümer in einem Umfang gehalten werden, der im Gesetz als „vergesellschaftungsreif“ definiert wird. Alle Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, gleich welcher Rechtsform, die Wohnungen in einer Anzahl über dieser Schwelle in ihrem Bestand haben, werden von der Vergesellschaftung erfasst. Wohnungsunternehmen, deren Töchter und nachgeordnete Wohnungsunternehmen mit Wohnimmobilien in Berlin gelten dabei als ein Wohnungsunternehmen. Soweit ein Wohnungsunternehmen eine bedeutende Beteiligung an einem dritten Wohnungsunternehmen hält, ist der Wohnungsbestand des dritten Wohnungsunternehmens in Berlin hinzuzurechnen. Ein unbebautes Grundstück im Eigentum des Wohnungsunternehmens gilt insoweit als Wohnung.

Als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife schlagen wir einen Umfang von 3000 Wohnungen pro Unternehmen vor. Durch diese Höhe werden die Grundrechte auf Eigentum und Berufsfreiheit geschützt, gleichzeitig erfasst dieser Wert genug Unternehmen, um Gemeineigentum in einer Größenordnung zu schaffen, die den Begriff Vergesellschaftung rechtfertigt.

Ziel einer Vergesellschaftung ist die Schaffung von Gemeineigentum, weshalb Unternehmen in öffentlichem Eigentum oder in kollektivem Besitz der Mieter\*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollen.

Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 des Grundgesetzes bedeutet auch, dass die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter\*innen und Belegschaft erfolgen muss. Vorgeschlagen wird daher eine neu zu schaffende Anstalt öffentlichen Rechts. In ihrer Satzung soll festgehalten sein, dass die Bestände der AÖR nicht privatisiert werden.

Die Höhe der Entschädigung ist im Gesetz zu regeln. Sie ist nach Sinn und Zweck des Art. 15 des Grundgesetzes deutlich unterhalb des Verkehrswerts anzusetzen.

## Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Ralf Hoffrogge

Name, Vorname

Elbestr. 34, 12045 Berlin

Anschrift

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen

### Auszug aus dem Strafgesetzbuch

#### § 156 Falsche Versicherung an Eides Statt

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

#### § 158 Berichtigung einer falschen Angabe

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

#### § 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Strafflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, 12.6.19

Ort/Datum



eigenhändige Unterschrift

## Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Marie Lehmann

Name, Vorname

Bartningallee 2, 10557 Berlin

Anschrift

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen

### Auszug aus dem Strafgesetzbuch

#### § 156 Falsche Versicherung an Eides Statt

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

#### § 158 Berichtigung einer falschen Angabe

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

#### § 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt

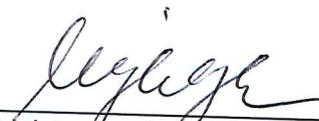
(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Straflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, 14.6.2019

Ort/Datum

  
eigenhändige Unterschrift

## Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Sebastian Roos

Name, Vorname

Schönstr.37b, 13086 Berlin

Anschrift

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen

### Auszug aus dem Strafgesetzbuch

#### § 156 Falsche Versicherung an Eides Statt

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

#### § 158 Berichtigung einer falschen Angabe

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

#### § 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Straflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, den 14.6.19

Ort/Datum

Com

eigenhändige Unterschrift

## Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Karin Elisabeth Schneider

Name, Vorname

Reichenberger Str. 120, 10999 Berlin

Anschrift

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen

### Auszug aus dem Strafgesetzbuch

#### **§ 156 Falsche Versicherung an Eides Statt**

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

#### **§ 158 Berichtigung einer falschen Angabe**

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

#### **§ 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt**

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Strafflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Böck, 19. 6. 2019  
Ort/Datum

  
eigenhändige Unterschrift

## Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Bosholm, Kerrin

Name, Vorname

Scharnweberstr. 29, 10247 Berlin

Anschrift

Name der Trägerin des Volksbegehrens

### Auszug aus dem Strafgesetzbuch

#### § 156 Falsche Versicherung an Eides Statt

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

#### § 158 Berichtigung einer falschen Angabe

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

#### § 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Strafflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin/

14.06.2019

Ort/Datum

B. Bosholm

eigenhändige Unterschrift

## Senatsverwaltung für Inneres und Sport



Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 10863 Berlin (Postanschrift)

### Nur per E-Mail

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und WohnenUmwelt  
Senatsverwaltung für Finanzen  
Senatsverwaltung für Justiz, z und Verbraucherschutz  
und Antidiskriminierung

- Verbindungsstellen -

nachrichtlich:  
Senatskanzlei

Geschäftszeichen (bitte angeben)

I A 13 – 0230823/8

Bearbeiter: Herr Dr. Wild

Dienstgebäude Berlin-Mitte

Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Zimmer 2303

Telefon (030) 90223 – 2012

Vermittlung (030) 90223 – 0

Intern 9223 – 2363

PC-Fax (030) 9028 – 4308

E-Mail michael.wild@

seninnds.berlin.de

E-Mail nicht für Dokumente mit elektroni-

scher Signatur verwenden.

Internet [www.berlin.de/sen/inneres](http://www.berlin.de/sen/inneres)

. Juni 2019



### Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen!“

hier: Beteiligung an der Prüfung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Antrags

Anlage (Antrag und Text des Volksbegehrens).

Die Trägerin des beabsichtigten vorbezeichneten Volksbegehrens hat hier am Freitag, den 14. Juni 2019, den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens nach § 14 AbstG eingereicht (in der Anlage anbei). Mit dem Antrag wurden nach Abgaben der Trägerin ungefähr 77.000 Unterstützungsunterschriften vorgelegt.

Gemäß § 17 Absatz 2 AbstG ist durch meine Verwaltung nun die formelle wie materiell-rechtliche Zulässigkeit dieses Antrags zu prüfen. Gegenstand der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsprüfung sind in erster Linie das Bestehen der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG) und die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Bundesrecht und der Verfassung von Berlin (§ 12 Abs. 2 AbstG). Aufgrund Ihrer fachlichen Betroffenheit durch Regelungen im Gesetzentwurf der Trägerin beteilige ich Sie an dieser Zulässigkeitsprüfung und bitte um **fachrechtliche** Stellungnahme zum Gesetzentwurf.

Unabhängig davon obliegt es der fachlich zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, zu gegebener Zeit einen **fachlich-politischen Standpunkt** des Senats zum Volksbegehren zu erarbeiten (§ 17 Abs. 4 AbstG).

Da auch für die Zulässigkeitsprüfung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin der Beschleunigungsgrundsatz gilt, bitte ich, Ihre Stellungnahme

**bis zum 8. Juli 2016, Dienstschluss,**

per E-Mail an das Organisationspostfach [IA1@seninnsport.berlin.de](mailto:IA1@seninnsport.berlin.de) zu übermitteln.

Nach einer ersten Durchsicht des eingereichten Begehrens stellt sich im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung ~~hiesigen Erachtens~~ neben der materiellrechtlichen Zulässigkeit des geforderten Gesetzes unter anderem die grundsätzliche Frage, ob die gewählte Form des Volksbegehrens formell zulässig ist. Denn es wird vorliegend kein fertiger Gesetzentwurf vorgelegt, sondern ~~lediglich ein Beschlussentwurf, der lediglich~~ Eckpunkte für ein Gesetz enthalten solchen. Der Senat wird „aufgefordert“ einen entsprechenden Entwurf zu „erarbeiten“. § 11~~0~~ Abs. 1 AbstG sieht als möglichen Gegenstand eines Volksbegehrens entweder einen Gesetzentwurf ~~vor~~, oder aber „sonstige Beschlüsse“ vor, die sich „im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ halten. –Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die vorliegende „Aufforderung“ zur ErAusarbeitung eines Gesetzes mit Blick auf die Gewaltenteilung zwischen (Volks-)Gesetzgeber und Regierung ein zulässiger Gegenstand des Volksbegehrens sein kann. Diese Prüfung werde ich im Rahmen meiner Zuständigkeit für das Abstimmungsrecht vornehmen. Soweit Sie zu diesem Aspekt etwas beitragen können,

Darüber hinaus dürfte auch der Frage besondere Bedeutung zukommen, ob und ggf. anhand welcher Kriterien Eigentümerinnen und Eigentümer mit einem als „vergesellschaftungsreif“ anzusehenden Bestand an Wohnungen und Grundstücken in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise identifiziert werden können.

Im Auftrag  
Dr. Wild

Formatiert: Schriftart: 11 Pt.

Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 10863 Berlin (Postanschrift)

## Nur per E-Mail

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen  
Senatsverwaltung für Finanzen  
Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz  
und Antidiskriminierung

- Verbindungsstellen -

nachrichtlich:  
Senatskanzlei

Geschäftszeichen (bitte angeben)

I A 13 – 0230823

Bearbeiter: Herr Dr. Wild

Dienstgebäude Berlin-Mitte

Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Zimmer 2303

Telefon (030) 90223-2012

Vermittlung (030) 90223-0

Intern 9223-2363

PC-Fax (030) 9028-4308

E-Mail michael.wild@

seninnds.berlin.de

E-Mail nicht für Dokumente mit elektronischer Signatur verwenden.

Internet [www.berlin.de/sen/inneres](http://www.berlin.de/sen/inneres)

14. Juni 2019



## Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen!“

hier: Beteiligung an der Prüfung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Antrags

Anlage (Antrag und Text des Volksbegehrens).

Die Trägerin des beabsichtigten vorbezeichneten Volksbegehrens hat hier am Freitag, den 14. Juni 2019, den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens nach § 14 AbstG eingereicht (beigefügt als Anlage). Mit dem Antrag wurden nach Abgaben der Trägerin ungefähr 77.000 Unterstützungsunterschriften vorgelegt.

Gemäß § 17 Absatz 2 AbstG ist durch meine Verwaltung nun die formelle wie materiell-rechtliche Zulässigkeit dieses Antrags zu prüfen. Gegenstand der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsprüfung sind in erster Linie das Bestehen der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG) und die Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit Bundesrecht und der Verfassung von Berlin (§ 12 Abs. 2 AbstG). Aufgrund Ihrer fachlichen Betroffenheit durch Regelungen im Gesetzesentwurf der Trägerin beteilige ich Sie an dieser Zulässigkeitsprüfung und bitte um **fachrechtliche** Stellungnahme zum Gesetzesentwurf.

Unabhängig davon obliegt es der fachlich zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, zu gegebener Zeit einen **fachlich-politischen Standpunkt** des Senats zum Volksbegehren zu erarbeiten (§ 17 Abs. 4 AbstG).

Da auch für die Zulässigkeitsprüfung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin der Beschleunigungsgrundsatz gilt, bitte ich, Ihre Stellungnahme

**bis zum 8. Juli 2016, Dienstschluss,**

per E-Mail an das Organisationspostfach [IA1@seninnsport.berlin.de](mailto:IA1@seninnsport.berlin.de) zu übermitteln.

Nach einer ersten Durchsicht des eingereichten Begehrens stellt sich im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung neben der materiellrechtlichen Zulässigkeit des geforderten Gesetzes unter anderem die grundsätzliche Frage, ob die gewählte Form des Volksbegehrens formell zulässig ist. Denn es wird vorliegend kein fertiger Gesetzentwurf vorgelegt, sondern ein Beschlussentwurf, der lediglich Eckpunkte für ein Gesetz enthält. Der Senat wird „aufgefordert“ einen entsprechenden Entwurf zu „erarbeiten“. § 11 Abs. 1 AbstG sieht als möglichen Gegenstand eines Volksbegehrens entweder einen Gesetzentwurf, oder aber „sonstige Beschlüsse“ vor, die sich „im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ halten. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die vorliegende „Aufforderung“ zur Erarbeitung eines Gesetzes mit Blick auf die Gewaltenteilung zwischen (Volks-)Gesetzgeber und Regierung ein zulässiger Gegenstand des Volksbegehrens sein kann. Diese Prüfung werde ich im Rahmen meiner Zuständigkeit für das Abstimmungsrecht vornehmen. Soweit Sie zu diesem Aspekt etwas beitragen können, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie in Ihren Stellungnahmen auch hierauf eingehen würden.

Darüber hinaus dürfte auch der Frage Bedeutung zukommen, ob und ggf. anhand welcher Kriterien Eigentümerinnen und Eigentümer mit einem als „vergesellschaftungsreif“ anzusehenden Bestand an Wohnungen und Grundstücken in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise identifiziert werden können.

Im Auftrag  
Dr. Wild

**Von:** SenInnDS Verbindungsstelle [Verbindungsstelle@SenInnDS.berlin.de]

**Gesendet:** Dienstag, 18. Juni 2019 10:11

**An:** SenStadtWohn [21] Verbindungsstelle; SENFIN Verbindungsstelle; 'Verbindungsstelle'

**Cc:** SKZL GSen1; Wild, Dr. Michael

**Betreff:** Volksbegehren "Deutsche Wohnen enteignen" - Zuleitung an Senatsverwaltungen

**Anlagen:** 190614 Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens.pdf; 190618

Beteiligungsnachricht Resorts RS.docx

Mit der Bitte um Weiterleitung an die zuständige Stelle in Ihrem Hause.

Mit freundlichen Grüßen

Yvonne Kruck

Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Abt. Zentraler Service

ZS C VbSt 2

Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Tel.: (030) 90223-2722

[Verbindungsstelle@seninnds.berlin.de](mailto:Verbindungsstelle@seninnds.berlin.de)

**Metadata**

|               |                              |             |                                |
|---------------|------------------------------|-------------|--------------------------------|
| Kategorie     | Eingang mit Antwort          | Dokumenttyp | Brief                          |
| Unser Zeichen | 0230823-1/2019-3-2           | Dok.-Datum  | 24.06.2019                     |
| Betreff       | Zulässigkeitsprüfung         |             |                                |
| Angelegt      | 24.06.2019 von Wild, Michael | Geändert    | 25.06.2019 von Hashoff, Gordon |

**Allgemeine Informationen**

Gelber Zettel

Auftraggeber

**Geschäftsgangverfügungen**

| Kategorie           | Stufe | erlassen von  | erlassen für    | fällig am | erledigt am | Freigabe |
|---------------------|-------|---------------|-----------------|-----------|-------------|----------|
| Information (lesen) | 1     | Wild, Michael | Hashoff, Gordon |           | 25.06.2019  | ✓        |
| Aufgabe:            |       |               |                 |           |             |          |
| Vermerk:            |       |               |                 |           |             |          |

|                     |   |               |                  |  |            |   |
|---------------------|---|---------------|------------------|--|------------|---|
| Information (lesen) | 1 | Wild, Michael | Brumberg, Roland |  | 25.06.2019 | ✓ |
| Aufgabe:            |   |               |                  |  |            |   |
| Vermerk:            |   |               |                  |  |            |   |

**Dateien**

| Name  | Größe   | Angelegt von  | Angelegt am |
|---|---------|---------------|-------------|
|   |         | Geändert von  | Geändert am |
| Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens _Deutsche Wohnen _.msg | 48.5 KB | Wild, Michael | 24.06.2019  |
|   |         | Wild, Michael | 24.06.2019  |

**Von:** Hühn, Uta [Uta.Huehn@senjustva.berlin.de]

**Gesendet:** Montag, 24. Juni 2019 12:09

**An:** SenInnDS I A 1

**Cc:** Wild, Dr. Michael; Meinen, Dr. Gero

**Betreff:** Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens "Deutsche Wohnen & Co. enteignen"

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben in o.g. Sache mit E-Mail vom 18.6.2019, hier: Beteiligung an der Prüfung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Antrags der Trägerin des beabsichtigten Volksbegehrens.

Die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung ist fachrechtlich nicht unmittelbar betroffen. Deshalb sehen wir derzeit von einer rechtlichen Stellungnahme zu übermitteltem Antrag und Text des Volksbegehrens ab.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Ri'inSG Uta Hühn, M.A.E.S.

Referentin II A 1

Staats- und Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Normprüfung

Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung

Referat II A

D-10825 Berlin, Salzburger Straße 21-25

Tel.: + 49 30 9013 - 36 84

E-Mail: [uta.huehn@senjustva.berlin.de](mailto:uta.huehn@senjustva.berlin.de)

Homepage: [www.berlin.de/sen/justva](http://www.berlin.de/sen/justva)

**Metadata**

|               |                              |             |                              |
|---------------|------------------------------|-------------|------------------------------|
| Kategorie     | Eingang mit Antwort          | Dokumenttyp | Brief                        |
| Unser Zeichen | 0230823-1/2019-3-3           | Dok.-Datum  | 10.07.2019                   |
| Betreff       | Zulässigkeitsprüfung         |             |                              |
| Angelegt      | 10.07.2019 von Wild, Michael | Geändert    | 10.07.2019 von Wild, Michael |

**Allgemeine Informationen**

Gelber Zettel

Auftraggeber

**Dateien**

| Name   | Größe   | Angelegt von  | Angelegt am |
|--|---------|---------------|-------------|
|  |         | Geändert von  | Geändert am |
| 05 Stellungnahme Vergesellschaftung an SenInn.docx | 59.7 KB | Wild, Michael | 10.07.2019  |
|  |         | Wild, Michael | 10.07.2019  |

---

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres  
I A 13

Geschäftszeichen:  
II F 1 - HB 2370-4/2018-1-2

Bearbeiter/in:  
Herr Pörschke

Zimmer: 2125

Telefon: +49 30 9020 2270

Telefax: +49 30 902028 2270

Gerd.Poerschke@senfin.berlin.de

Elektronische Zugangseröffnung gem. § 3a Abs. 1 VwVfG:  
poststelle@senfin.berlin.de

De-Mails richten Sie bitte an:  
post@senfin-berlin.de-mail.de

[www.berlin.de/sen/finanzen](http://www.berlin.de/sen/finanzen)

Verkehrsverbindungen:  
U Klosterstraße / S+U Jannowitzbrücke

Datum 08. Juli 2019

## **Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen!“; hier: Beteiligung an der Prüfung der materiell-rechtlichen Zulässigkeit des Antrags; Ihr Schreiben - I A 13 – 0230823- vom 14.6.2019**

Nachfolgend übermittle ich Ihnen meine fachrechtliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Initiative.

Laut amtlicher Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 01.03.2019 werden für eine Vergesellschaftung von 243.000 Wohnungen Entschädigungskosten von 28,8 -36 Mrd. € geschätzt. Hinzu kommen weitere einmalige Kosten in Höhe von 1,5 – 2,9 Mrd. € sowie laufende Ausgaben von 100 – 340 Mio. €.

Die amtliche Kostenschätzung unterstellt, dass die Leistungspflicht, wie im Modell der Initiative angelegt, auf eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) verlagert werden kann, die vom Land mit Eigenkapital (EK) in Höhe von mindestens rd. 8 Mrd. € ausgestattet werden müsste. Insofern würde das Land die Entschädigungskosten nur anteilig über den Kernhaushalt finanzieren, der überwiegende Teil würde von der AöR durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert werden.

Angesichts jährlicher Haushaltsvolumina von rd. 30 Mrd. € könnte die EK-Zuführung nur durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden. Da es sich haushaltstechnisch um den Erwerb von Beteiligungen handelt, wäre eine Kreditaufnahme unter den Bedingungen der Schuldenbremse zwar zulässig. Die Schuldenlast Berlins würde sich allerdings um einen Schlag um rd. 8 Mrd. erhöhen und mit dann rd. 66 Mrd. € (!) einen historischen Höchststand erreichen. Die umfassenden Konsolidierungsanstrengungen des Landes Berlin in den letzten Jahren würden damit völlig konterkariert. Höhere Finanzierungskosten für die



Die Senatsverwaltung für Finanzen ist seit August 2011 als familienbewusste Arbeitgeberin zertifiziert.

Landesverbindlichkeiten insgesamt sowie eine höhere Anfälligkeit des Landeshaushalts bei steigenden Zinsen wären unmittelbare Folgen. Nicht zuletzt wäre ein derartiger Schuldenstand auch bundes- und finanzpolitisch ein verheerendes Signal, da die mühsam erreichte Reputation Berlins als zwar finanzschwaches, aber finanzpolitisches verantwortungsbewusstes Land verloren ginge. Der Wille zur Solidarität mit Berlin bei anderen finanzpolitischen Fragestellungen würde bei Bund und Ländern vermutlich nachhaltig geschwächt.

Wäre die beschriebene Verlagerung auf eine landeseigene Gesellschaft nicht möglich, müsste die Entschädigungsleistung von bis zu rd. 40 Mrd. € in voller Höhe aus dem Landeshaushalt geleistet werden. Die vorstehend beschriebenen Auswirkungen auf den Schuldenstand Berlins würden sich nochmals dramatisch verschärfen. Hinzu käme, dass in diesem Fall kein Beteiligungserwerb vorläge, der - wie ausgeführt - über Kredite finanziert werden dürfte, ohne dass dies zwangsläufig zu einem Verstoß gegen die Schuldenbremse führen würde. Es handelte sich dann vielmehr haushaltstechnisch um eine Transferleistung, die aus den laufenden Einnahmen finanziert werden müsste. Da dies offensichtlich nicht möglich ist, würde dies massiv gegen die Schuldenbremse verstoßen.

Die laufenden Finanzierungskosten der Vergesellschaftung würden laut amtlicher Kostenschätzung d. 100 – 340 Mio. € jährlich betragen, die aus laufenden Einnahmen und nicht über Kredite finanziert werden müssten. Der Ausgleich eines laufenden Defizits der AöR aus dem Landeshaushalt müsste darüber hinaus zunächst als (unzulässige) Beihilfe eingestuft werden. Wenn die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission hierzu negativ verlaufen, drohte der Verkauf der durch die Enteignung erhaltenen Wohnungen.

Zu beurteilen ist weiterhin die Frage der Anrechnung der Kreditaufnahme der landeseigenen Gesellschaft auf die Verschuldung des Landes Berlin. Kreditaufnahmen der Gesellschaft würden nur dann nicht dem Land Berlin zugeordnet werden, wenn die Gesellschaft im Wesentlichen in die Rechte und Pflichten der enteigneten Eigentümer eintritt und somit als normaler Marktproduzent agiert. Würde die Gesellschaft aufgrund einer weniger marktwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmenspolitik dauerhaft hohe Verluste erwirtschaften bzw. laufende öffentliche Zuschüsse benötigen, würden die Schulden der Gesellschaft ggf. dem Land Berlin zugeordnet werden.

Im Auftrag  
Schulz

## Metadata

|               |   |             |                              |
|---------------|---|-------------|------------------------------|
| Kategorie     | Eingang mit Antwort   | Dokumenttyp | Brief                        |
| Unser Zeichen | 0230823-1/2019-3-4  | Dok.-Datum  | 15.07.2019                   |
| Betreff       | Stellungnahme Volksbegehren "Deutsche Wohnen & Co. enteignen" |             |                              |
| Angelegt      | 13.08.2019 von Wild, Michael                                  | Geändert    | 13.08.2019 von Wild, Michael |

## Allgemeine Informationen

Gelber Zettel

Auftraggeber

## Adresse

Adresstext Kellner, Philipp

## Dateien

| Name  | Größe    | Angelegt von  | Angelegt am |
|---|----------|---------------|-------------|
|   |          | Geändert von  | Geändert am |
| Anlage.pdf  | 766.7 KB | Wild, Michael | 13.08.2019  |
|   |          | Wild, Michael | 13.08.2019  |
| Stellungnahme SenStadtWohn.docx                                 | 144.3 KB | Wild, Michael | 13.08.2019  |
|   |          | Wild, Michael | 13.08.2019  |
| Stellungnahme SenStadtWohn.pdf                                  | 1.7 MB   | Wild, Michael | 13.08.2019  |
|   |          | Wild, Michael | 13.08.2019  |
| Stellungnahme Volksbegehren _Deutsche Wohnen _ Co. enteigne.msg | 2.7 MB   | Wild, Michael | 13.08.2019  |
|   |          | Wild, Michael | 13.08.2019  |

# Unser Versprechen an unsere Mieter

## Soziale Wohnungswirtschaft orientiert sich an der individuellen Lebens- und Einkommenssituation der Mieterinnen und Mieter

Das Thema Wohnen hat in der öffentlichen Debatte an Bedeutung gewonnen. Unter dem Begriff Wohnen subsumieren sich eine Vielzahl von gesellschaftlichen Herausforderungen: Klimaschutz, Gentrifizierung, Wohnungsmangel, Mietentwicklung, demographischer Wandel etc. Alle diese Themen können nur gemeinsam im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung angegangen werden. Dies setzt bei allen beteiligten Parteien den Willen zum Kompromiss und eine starke Ergebnisorientierung voraus.

Uns ist klar, dass eine Wohnung kein übliches Wirtschaftsgut ist. Eine Wohnung ist vielmehr der räumliche Lebensmittelpunkt eines jeden Menschen. Das Thema Wohnen muss daher besonders verantwortungsvoll behandelt werden. Daher ist es für die Deutsche Wohnen wichtig ihren Mieterinnen und Mietern die Angst zu nehmen im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme oder aufgrund eines zukünftigen Mieterhöhungsverlangens ihre bzw. seine Wohnung zu verlieren.

In dieser Haltung werden wir von unseren Aktionärinnen und Aktionären unterstützt. Denn auch sie wissen, dass wir als Unternehmen langfristig nur dann wirtschaftlich erfolgreich sind, wenn wir unserer gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verantwortung gerecht werden. Die Deutsche Wohnen ist sich dieser Verantwortung bewusst. Sie ist der Kompass, an der wir Führung und Strategie des Unternehmens ausrichten.

Eines der größten Spannungsfelder ergibt sich für die Deutsche Wohnen aus der Notwendigkeit, in Bestand und Neubau zu investieren. Nur wenn auch Mieter und Politik die notwendigen Aktivitäten befürworten, kann das Unternehmen diese Herausforderungen mit der nötigen Entschlossenheit angehen.

Die Deutsche Wohnen stellt sich den Herausforderungen und agiert dabei umsichtig. Daher haben wir entschieden, dass die Deutsche Wohnen ab dem **1. Juli 2019** in der Ausgestaltung ihrer Mietpolitik im Sinne der Mieterinnen und Mieter über die gesetzlichen Vorgaben hinausgeht: Wir werden zusätzlich die individuelle Leistungsfähigkeit, d.h. die Einkommenssituation, des Einzelnen berücksichtigen. Das vorliegende Konzept ist daher auch ein Beitrag zu der derzeitigen Diskussion über weitere Eingriffe in den Mietmarkt, die – wie viele andere Eingriffe zuvor – das Ziel bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, verfehlen werden. Denn diese pauschalen Eingriffe helfen nicht denjenigen, die Hilfe brauchen, da die individuelle ökonomische Leistungsfähigkeit der einzelnen Mieterin und des einzelnen Mieters nicht berücksichtigt wird. Diese steht aber für uns zukünftig im Mittelpunkt:

- 1. Festlegung einer freiwilligen Härtefallregelung bei Modernisierungsmaßnahmen nach § 559 BGB.**
- 2. Festlegung einer freiwilligen Härtefallregelung bei Mieterhöhungsverlangen nach § 558 BGB bei Mietspiegelanpassungen.**
- 3. In der Neuvermietung werden wir jede vierte Wohnung an Mieterinnen und Mieter vergeben, die Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein haben.**

Die Deutsche Wohnen hat diese Prinzipien auf Basis der folgenden Grundüberlegungen aufgestellt.

## Investitionspolitik

Mit ihrer Investitionspolitik zielt die Deutsche Wohnen auf drei große Herausforderungen unserer Zeit: Die Eindämmung des Klimawandels sowie die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels und der Verknappung des Wohnraums in den Städten. Wir sind der festen Überzeugung, dass wir diese Themen nur durch Investitionen in Bestand und Neubau bewältigen können.

Nur wenn wir jetzt investieren, können wir unsere Klimaziele erreichen. Wir wissen, dass mehr als 30 Prozent der nationalen CO<sub>2</sub>-Emission auf den Gebäudebestand und dessen Bewohner und Nutzer entfallen. Daher muss die Wohnungswirtschaft einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Allerdings fehlt bisher ein gesellschaftlicher Konsens darüber, wie eine gerechte Verteilung der „Klimakosten“ zwischen Mieter und Vermieter aussehen soll.

Im Gegensatz dazu besteht jedoch absolute Klarheit darüber, was zu machen ist: Energetische Gebäudesanierungen und Modernisierungen von Heizungsanlagen. Der Erfolg gibt uns Recht. Bereits umgesetzte Vorhaben führten nach einer energetischen Sanierung zu Einsparungen von durchschnittlich einem Drittel an Endenergie.

Zudem sind Investitionen in altersgerechtes Wohnen zwingend erforderlich. Bereits heute sind knapp 21 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland mindestens 65 Jahre alt. Bis 2030 müssen drei Millionen Wohnungen altersgerecht neu- bzw. umgebaut werden. Die Deutsche Wohnen hat sich deshalb das Ziel gesetzt, diesen Bedarf zukünftig verstärkt im Rahmen von Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen.

Gleichzeitig werden nur Investitionen zur Schaffung neuen Wohnraums die weiter steigende Nachfrage in den Städten befriedigen können. Allein in Berlin fehlen bis zum Jahr 2030 fast 200.000 Wohnungen. Die Stadtgesellschaft muss sich dieser Herausforderung stellen und das Gesamtwohl über das Wohl des Einzelnen stellen. Wir leisten einen positiven Beitrag zur Lösung des Problems durch selektive Nachverdichtung und Neubau. Wir werden in den kommenden drei Jahren 400 Millionen Euro investieren, um das Angebot an Wohnungen deutlich zu erhöhen. Sofern es passende Grundstücke gibt, können und wollen wir auch noch mehr bauen, denn wir verfügen hierfür über die notwendigen Mittel.

Die notwendigen Investitionen in Bestand und Neubau sind zukunftsorientiert. Sie dürfen jedoch nicht zulasten der gegenwärtigen Mieterinnen und Mieter erfolgen und müssen sozialverträglich ausgestaltet sein.

Im Rahmen größerer Investitionsvorhaben im Bestand verpflichtet sich die Deutsche Wohnen daher freiwillig zu folgenden Grundsätzen:

- Keine Mieterin und kein Mieter der Deutsche Wohnen soll seine Wohnung durch eine Modernisierungsmaßnahme verlieren.
- Wir werden Mieterhöhungen nach Modernisierungen (§ 559 BGB) nicht vornehmen, wenn und soweit dadurch die Jahresbruttowarmmiete für eine bedarfsgerechte Wohnung mehr als 30 Prozent des jährlichen Nettoeinkommens einer Mieterin oder eines Mieters und der im Haushalt lebenden Personen betragen würde.<sup>1</sup>
- Mieten für Haushalte, die ihre Mieten als Empfänger von Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII erbringen, werden wir nach Modernisierung höchstens so erhöhen, dass die Werte der Wohnkostenrichtlinie der genannten Leistungsberechtigten nicht überschritten werden, sodass die Bruttowarmmieten nicht über die vom Jobcenter bzw. Sozialamt getragenen Kosten der Unterkunft steigen.
- Vor und während der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen suchen wir den Dialog mit den Mieterinnen und Mietern, informieren rechtzeitig und führen Mieterversammlungen durch. Dazu gehört auch die telefonische, schriftliche und Vor-Ort-Erreichbarkeit ihrer Ansprechpartner und Beauftragten u.a. von externen Planungsbüros oder Mieterbetreuungen.
- Bauarbeiten und Veränderungen in der eigenen Wohnung und dem Wohnumfeld können insbesondere bei komplexen Anpassungen eine Belastung für die Mieterinnen und Mieter darstellen. Dies betrifft insbesondere ältere und/oder kranke Menschen sowie Bewohnerinnen und Bewohner, die in Schichtarbeit tätig sind, aber auch Familien mit Kindern. Wir werden auf Wunsch der Mieterinnen und Mieter während der Dauer von mehrtägigen, die Nutzung der Wohnung mehr als nur unwesentlich beeinträchtigenden Baumaßnahmen eine angemessene Ersatzwohnung oder ein kostenfreies Ausweichquartier zur Verfügung stellen und/oder – sofern die Mieterinnen und Mieter das wünschen – sie angemessen finanziell entschädigen.

<sup>1</sup>Für die Feststellung des Vorliegens eines finanziellen Härtefalls kommt es auf die Einkommensverhältnisse des Mieters zum Zeitpunkt der Zustellung der Mieterhöhung (gemäß § 559 BGB) an. Dies gilt auch für die Feststellung der Bruttowarmmiete. Voraussetzung ist, dass der Mieter der Deutsche Wohnen die Härte im Hinblick auf die Miethöhe bis zum Ablauf des übernächsten Monats, der auf den Zugang der Modernisierungsankündigung folgt, durch ein formloses Schreiben mitgeteilt hat (bei Mieterversammlungen liegen Muster für diese formlosen Schreiben zur Mitnahme aus). Erhöhen sich die tatsächlichen Modernisierungskosten gegenüber den angekündigten Modernisierungskosten, dann wird den Mietern erneut die Mitteilung eines finanziellen Härtefalls entsprechend oben genannter Verfahren eingeräumt.

## Urbanisierung

Die stetig steigende Nachfrage nach Wohnraum beunruhigt viele Mieter. Sie fragen sich, ob sie die Miete langfristig noch bezahlen können. Diese Sorgen nehmen wir sehr ernst. Deshalb werden wir bei zukünftigen Mieterhöhungen auf die individuelle Leistungsfähigkeit des jeweiligen Mieters abstellen. Zukünftig werden wir bei Mieterhöhungen nach § 558 BGB wie folgt vorgehen:

- Wir werden Mieterhöhungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete nicht vornehmen, wenn und soweit dadurch die Jahresnettokaltmiete für eine bedarfsgerechte Wohnfläche<sup>2</sup> mehr als 30 Prozent des jährlichen Haushaltneuetkommens betragen würde.<sup>3</sup>
- Sofern ein Mietspiegel vorhanden ist, werden Mieterhöhungen nur auf dessen Basis ausgesprochen und auf Begründungen durch Vergleichswohnungen oder Gutachten verzichtet.
- Bei Mietrückständen streben wir grundsätzlich einvernehmliche Lösungen an – etwa in Form von Ratenzahlungen. Dabei erheben wir keine Zinsen. Auf diese Weise wollen wir Mieterinnen und Mieter in kritischen Lebenssituationen entlasten und Zwangsräumungen vermeiden.

Für uns ist das Quartier so wichtig wie die Wohnung. Daher fördern wir eine gesunde Quartiersentwicklung. Denn wir legen Wert auf eine sozial und demographisch ausgewogene Mieterstruktur in unseren Quartieren und wollen der Verdrängung entgegenwirken. In diesem Zusammenhang ist es der Deutsche Wohnen wichtig, auch Menschen mit Anspruch auf WBS eine Chance auf dem Wohnungsmarkt zu geben. Gerade für diese Menschen ist es aktuell sehr schwierig, eine Wohnung zu finden. Deshalb stärken wir die Entwicklung unserer Quartiere durch folgende Maßnahmen:

- Zukünftig werden wir in der Neuvermietung jede vierte Wohnung an Mieterinnen und Mieter vergeben, die Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein<sup>4</sup> haben.
- Eine stetig wachsende Zahl unserer Mieterinnen und Mieter leben in Wohnungen, die zu ihrem aktuellen Lebensmodell nicht mehr passen, beispielsweise wenn Familien gewachsen sind oder ein älteres Ehepaar die große Wohnung nicht mehr benötigt. Für Mieterinnen und Mieter in solchen Situationen gibt es die Möglichkeit mit Hilfe unserer Wohnungsberater individuelle Lösungen zu finden. Parallel wollen wir eine eigene Wohnungstauschbörse etablieren, um unseren Mieterinnen und Mietern noch einfacher passende Wohnungen anzubieten.
- Selbstverständlich sind Eigenbedarfskündigungen bei der Deutsche Wohnen ausgeschlossen. Vielmehr wollen wir dem Mietmarkt durch Neubau und selektive Nachverdichtung mehr bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen.

<sup>2</sup>Maßgebend sind § 27 Abs. 4 WoFG i.V.m. der Ausführungsvorschrift zur Festlegung von Wohnungsgrößen von SenStadtWohn vom 17. April 2018. In anderen Bundesländern gelten die jeweils vergleichbaren Ausführungsvorschriften des Bundeslandes.

<sup>3</sup>Eine Überschreitung der Erhöhungsgrenze kann von Mieterinnen und Mietern der Deutsche Wohnen bei einer Mieterhöhung jeweils innerhalb von einem Monat nach einem Mieterhöhungsverlangen geltend gemacht werden, unter der weiteren Voraussetzung, dass sich die Mieter und die in ihrem Haushalt lebenden Personen mit der Prüfung ihrer Einkommensverhältnisse einverstanden erklären.

<sup>4</sup>Maßgebend sind § 27 Abs. 2 WoFG i.V.m. § 9 Abs. 2 WoFG. In anderen Bundesländern gelten die jeweils vergleichbaren Ausführungsvorschriften des Bundeslandes.

Zu einer gesunden Quartiersentwicklung gehört es aber auch, dass lokalen Gewerbetreibenden passende Flächen zur Verfügung gestellt werden. Deshalb schützen wir aktiv Kleingewerbetreibende und fördern die Einrichtung von Kitas. Daneben engagieren wir uns als Teil der Stadtgesellschaft in zahlreichen gemeinnützigen Projekten, insbesondere durch die Zurverfügungstellung von geeignetem Wohnraum, sowie durch die finanzielle Förderung von Aktivitäten in den Bereichen Kunst, Kultur und Sport. Doch wir können und wollen noch mehr tun:

- Zukünftig werden wir unser Engagement in soziale und gemeinnützige Projekte noch weiter verstärken und in diesem Bereich jährlich 6 Millionen Euro investieren. Dadurch wollen wir insbesondere Menschen in sozial schwierigen Lagen unterstützen, Sport-, Kinder- und Jugendprojekte fördern und Wohnraum für soziale Projekte zur Verfügung stellen. Bei unserem Engagement werden wir auch mit externen Personen aus der Stadtgesellschaft in den Dialog treten und gemeinsam über die Verwendung der Mittel entscheiden.

Dies ist unser Beitrag zur Mietendiskussion. Wir würden uns freuen, wenn wir mit unserem Beitrag die Diskussion erweitern und wollen dazu animieren, über die vielen wichtigen Fragen, die unsere Mieterinnen und Mieter bewegen, mit der Öffentlichkeit und Politik in einen konstruktiven Dialog zu treten.

Berlin, den 22. Juni 2019



Michael Zahn



Lars Wittan



Philip Grosse



Lars Urbansky

Diese Erklärung gilt ab dem 1. Juli 2019 zunächst für eine Dauer von 5 Jahren. Sie gilt für alle derzeit bestehenden und zukünftig abzuschließenden Mietverhältnisse über Mietwohnungen. Es sei denn, dass einvernehmlich im jeweiligen Mietverhältnis eine abweichende Vereinbarung getroffen wird. Etwaige bereits bestehende individuelle Vereinbarungen zwischen der Deutsche Wohnen SE und ihren Mieterinnen und Mietern, die gegenüber dieser Vereinbarung für die Mieterinnen und Mieter vorteilhafter sind, bleiben selbstverständlich bestehen. Sollten weitere regulatorische Eingriffe in das Mietrecht in Kraft treten, behalten wir es uns vor, diese Erklärung zurückzunehmen.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen  
 Württembergische Straße 6, 10707 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres und Sport  
 Abteilung Staats- und Verwaltungsrecht  
 I A 13

|                          |                |
|--------------------------|----------------|
| Bearbeiter               | Dr. Gelen      |
| Zeichen                  | GR A 31        |
| Dienstgebäude:           | ♿              |
| Württembergische Str. 6  |                |
| 10707 Berlin-Wilmersdorf |                |
| Zimmer                   | 1208           |
| Telefon                  | 030 90139-4122 |
| Fax                      | 030 90139-4122 |
| intern                   | (9139)         |
| Datum                    | 8.07.2019      |

**Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“**

Ihr Gz.: I A 13 – 0230823

Ihr Stellungnahmeersuchen vom 14. Juni 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit einer Sozialisierung gemäß Art. 15 GG würde das Land Berlin rechtliches Neuland betreten, da von dieser Ermächtigung bisher weder der Bund noch ein Bundesland Gebrauch gemacht haben. Entsprechend gibt es keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts zu Art. 15 GG, so dass eine rechtliche Einschätzung immer mit Unsicherheiten behaftet sein wird.

**I. Wohnungspolitische Einschätzung**

Der Berliner Wohnungsmarkt ist trotz der umfassenden Maßnahmen des Landes Berlin stark angespannt. Langfristig sollte die Wohnraumversorgung zu angemessenen Bedingungen, insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit geringeren Einkommen, dadurch gesichert werden, dass der Wohnungsbestand in öffentlicher Hand oder etwa genossenschaftlicher Hand deutlich erhöht wird. In dieser Hinsicht wird die angestrebte Sozialisierung begrüßt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Vergesellschaftung auch landeseigenes Vermögen geschaffen wird. Für das Land Berlin würde durch die Umsetzung des Volksbegehrens kein Wertverlust eintreten, allerdings würde die Kostenlast der Entschädigungszahlungen einen Teil des finanziellen Handlungsspielraums des Landes auf die

Sprechzeiten  
 nach telefonischer Vereinbarung

E-Mail:  
[timur.gelen@sensw.berlin.de](mailto:timur.gelen@sensw.berlin.de)  
[post@sensw.berlin.de](mailto:post@sensw.berlin.de) \*

Internet  
[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)

\* Elektronische Zugangseröffnung gem. § 3a Abs. 1 VwVfG

Fahrverbindungen:  
 3, 7 Fehrbelliner Platz  
 101, 104, 115 Fehrbelliner Platz

Zahlungen bitte bargeldlos an die Landeshauptkasse Berlin:  
 Postbank Berlin IBAN: DE4710010010000058100 BIC: PBNKDEFFXXX  
 Berliner Sparkasse IBAN: DE25100500000990007600 BIC: BELADEBEXXX  
 Bundesbank, Filiale Berlin IBAN: DE5310000000010001520 BIC: MARKDEF1100

damit ergriffene wohnungspolitische Maßnahme festlegen.

## II. Fachrechtliche Einschätzung der Zulässigkeit

Zusammenfassend bestehen zwar in einzelnen Punkten rechtliche Unsicherheiten, es ist aber nicht ersichtlich, dass die Zulässigkeit des Volksbegehrens grundsätzlich daran scheitern könnte. Entscheidend wird sein, welche Regelungen das zu erlassende Gesetz beinhaltet.

Die Initiatoren wollen nicht alle Berliner Wohnungen in privater Hand sozialisieren, sondern nur solche größerer Unternehmen, die in Berlin über eine zu bestimmenden Anzahl von Wohnungen verfügen. Die Initiatoren schlagen einen Schwellenwert von 3.000 Wohnungen vor. Da die Initiatoren 3.000 Wohnungen nur *vorschlagen*, bliebe für den zu erarbeitenden Gesetzentwurf aber ein Spielraum, um einen niedrigeren oder höheren Schwellenwert zu bestimmen.

Im Einzelnen wird der Antrag wie folgt beurteilt:

### 1. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

#### a) Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 15 GG besteht für die „Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“ die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wenn und soweit nach Art. 72 Abs. 2 GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Da der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, können Sozialisierungen auch durch Landesgesetze erfolgen (vgl. Dr. Beckmann, rechtliche Stellungnahme „Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien“ vom 22. November 2018; Dr. Geulen, rechtliche Stellungnahme, „Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin“ vom 21. November 2018, S. 9; Prof. Dr. Vorwerk, rechtliche Stellungnahme vom 16. November 2018, S. 29 ff.; Prof. Dr. Sodan, Rechtsgutachten vom 15. März 2019, S. 14 bis 25; Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1659; Haaß, LKV 2019, 145, 149).

#### b) Art. 15 GG

##### aa) Sozialisierungsfähiger Gegenstand

Art. 15 GG sieht drei mögliche Sozialisierungsobjekte vor: „Produktionsmittel“, „Naturschätze“ und „Grund und Boden“.

Streitig ist, ob private Wohnungsunternehmen als „Produktionsmittel“ vergesellschaftungsfähig wären. Nach einer Auffassung sind von Art. 15 GG nur Produktionsmittel erfasst, die der Produktion von Sachgütern dienen. Die Gegenauffassung (Nachweise bei Vorwerk, a. a. O., S. 46 bis 53; Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1658) subsumiert hierunter auch Mittel, die der Erbringung von Finanz- und Dienstleistungen dienen, mithin könnten auch Wohnungsunternehmen als „Produktionsmittel“ sozialisierungsfähig sein, ungeachtet der Frage, ob nach Art. 15 GG überhaupt Unternehmen mögliche Gegenstände der Sozialisierung sind (dazu später).

Dieser Streit kann aber dahingestellt bleiben, da Art. 15 GG den Grund und Boden ausdrücklich als sozialisierungsfähig bestimmt. „Grund und Boden“ beziehen sich nach herrschender Sicht auf Grundstücke aller Art im Sinne des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums einschließlich der wesentlichen Bestandteile eines Grundstücks oder Gebäudes nach § 94 BGB und die des Zubehörs nach § 97 BGB (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 32), mithin auch auf Wohnungen.

Die Auffassung, wonach Art. 15 GG bei einem nicht sozialisierungsfähigen Unternehmen im Wege der teleologischen Reduktion auch keine Sozialisierung des diesem Unternehmen gehörenden Grund und Boden zulasse (Sodan, a. a. O. 15. März 2019, S. 42 bis 44; Prof. Dr. Waldhoff, Gutachten vom Mai 2019, im Folgenden „Waldhoff, Gutachten“, S. 72; BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 15), überzeugt nicht (so Beckmann, a. a. O., S. 11; Vorwerk, a. a. O., S. 54; Schmidt, DÖV 2019, 508, 509). Die Sozialisierung von „Unternehmen“ ist in Art. 15 GG vom Wortlaut her überhaupt nicht vorgesehen (vgl. Haaß, LKV 2019, 145, 146). So sind „Produktionsmittel“ keine Unternehmen, sondern Betriebsanlagen wie Gebäude oder Maschinen oder Betriebsmittel, die für die Sachproduktion (enge Auslegung) oder auch für die Erbringung von Finanz- und Dienstleistungen (weite Auslegung) benötigt werden. Gleiches gilt in Bezug auf „Grund und Boden“. Bezugsobjekt ist der „Grund und Boden“, nicht das Unternehmen, das mit diesem wirtschaftet (siehe Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 33; Haaß, LKV 2019, 145, 146; Schmidt, DÖV 2019, 508, 509). Wenn es nach dem Wortlaut des Art. 15 GG gar keine Kategorie „sozialisierungsfähiges Unternehmen“ gibt, vielmehr nur die in Art. 15 GG genannten drei Gegenstände bzw. Mittel sozialisiert werden können, so kann es auch nicht relevant sein, ob der „Grund und Boden“ einem „nicht sozialisierungsfähigen Unternehmen“ gehört.

Tatsächlich wollen die Initiatoren keine Wohnungsunternehmen sozialisieren, sondern deren in Berlin belegene Grundstücke. Insoweit ist die Bezeichnung des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ missverständlich.

#### bb) Sozialisierungsreife

Zum Teil wird als ungeschriebene Voraussetzung und immanente Schranke des Art. 15 GG eine Sozialisierungsreife bzw. Sozialisierungseignung gefordert. (vgl. Vorwerk, a. a. O., S. 55). Eine Sozialisierung soll insoweit voraussetzen, dass das betroffene Unterneh-

men eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung hat (siehe BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 19). Da aber keine Unternehmen sozialisiert werden sollen (siehe oben), stellt sich überhaupt nicht die Frage der Sozialisierungsreife des bisher privatwirtschaftlich tätigen Unternehmens. Es ist allenfalls von Bedeutung, ob die Gegenstände – hier der Grund und Boden -, die in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden sollen, eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung haben, ungeachtet dessen, wie viele Unternehmen von der Sozialisierung betroffen sind und welche Größe sie haben.

Die Initiatoren wollen nur Wohnungen bzw. Grundstücke solcher Unternehmen sozialisieren, die in Berlin eine Mindestzahl an Wohnungen haben und schlagen einen Schwellenwert von 3.000 Wohnungen vor. Nach Ansicht der Initiatoren „erfasst dieser Wert genug Unternehmen, um Gemeineigentum in einer Größenordnung zu schaffen, die den Begriff Vergesellschaftung rechtfertigt“ (siehe Beschlusssentwurf vom 13.11.2018). Tatsächlich würde die angestrebte Sozialisierung bei einem Schwellenwert von 3.000 WE nach derzeitigem Erkenntnis über 240.000 Wohnungen erfassen, so dass bei einem stadtweiten Wohnungsbestand von 1.932.296 Wohnungen (IBB Wohnungsmarktbericht 2018) mit ca. 12 % eine wirtschaftliche Bedeutung der Sozialisierung für den Wohnungsmarkt gegeben wäre.

#### cc) Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft

Durch eine Sozialisierung im Sinne des Art. 15 GG werden die „Produktionsmittel“, „Naturschätze“ oder „Grund und Boden“ zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt. Inhalt und Ziel der Vergesellschaftung ist es, dass die jeweiligen Eigentumsobjekte nicht mehr der individuellen Gewinnerzielung durch privatwirtschaftliche Betätigung, sondern der unmittelbaren Befriedigung eines gesellschaftlichen Bedarfs oder der Verfolgung eines sonstigen Gemeinwohlzwecks dienen (BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 10). Gemeineigentum bedeutet Eigentum einer kollektiven Gesamtheit und zeichnet sich dadurch aus, dass statt eines Individuums der Staat, die Gemeinden oder sonstige Selbstverwaltungseinrichtungen Träger des Eigentumsrechts sind (BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 12). Gemeineigentum ist aber von der Verstaatlichung zu unterscheiden. So muss mit dem Trägerwechsel auch eine andere, gemeinwirtschaftliche Art des Wirtschaftens verbunden sein (BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 12).

Das ist hier der Fall. Denn die Initiatoren streben nicht nur eine Verstaatlichung an, sondern darüber hinaus eine gemeinwirtschaftliche, nicht profitorientierte Verwaltung der sozialisierten Wohnungsbestände in einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände soll unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieterschaft und Belegschaft erfolgen (siehe Beschlusssentwurf vom 13.11.2018):

*„Ziel einer Vergesellschaftung ist die Schaffung von Gemeineigentum, weshalb Unternehmen in öffentlichem Eigentum oder in kollektivem Besitz der Mieter\*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollen.*

*Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 des Grundgesetzes bedeutet auch, dass die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter\*innen und Belegschaft erfolgen muss. Vorgeschlagen wird daher eine neu zu schaffende Anstalt öffentlichen Rechts...“*

#### dd) Verhältnismäßigkeit

##### (1) Verhältnismäßigkeitsprinzip bei Sozialisierung nach Art. 15 GG

Art. 15 GG wird teilweise als Teil der Schrankensystematik zu Art. 14 GG angesehen (Nachweise bei: Sodan, a. a. O., S. 28, Fn. 84). So kann das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum durch

- Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Absatz 1 Satz 2 GG),
- durch Enteignung (Art. 14 Absatz 3 GG) und
- durch Sozialisierung (Art. 15 GG)

beschränkt bzw. entzogen werden.

Eine Meinung im Schrifttum geht davon aus, dass der Gesetzgeber bei einer Sozialisierung nach Art. 15 GG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten hat (Nachweise bei Sodan, a. a. O., S. 48, Fn. 172).

Eine andere Meinung (u. a. Bryde in v. Münch/Kunig, GG, Art. 15, Rn. 10; Rittsteig in Alternativ Kommentar zum GG, 2001, Art. 14/15, Rn. 250) geht davon aus, dass der eine Sozialisierung durchführende Gesetzgeber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gebunden ist. Nach einer ähnlichen Auffassung gelte zwar der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; die Verhältnismäßigkeit sei aber nur bezüglich der Modalitäten der Sozialisierung zu prüfen (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 85; Geulen, a. a. O., S. 14).

Für diese Auffassung spricht die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes. Der Verfassungsgeber hat sich nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden (BVerfG, Urteil vom 20.07.1954 - 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54, NJW 1954, 1235, 1236). Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem GG mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die jederzeit durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann (BVerfG, a. a. O.). Anders als die Weimarer Reichsverfassung (Art. 151 ff.) normiert das Grundgesetz auch keine konkreten verfassungsrechtliche

Grundsätze für die Gestaltung des Wirtschaftslebens. Es überlässt dessen Ordnung dem Gesetzgeber, der hierüber innerhalb der ihm durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen frei entscheidet, ohne dazu einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation zu bedürfen (BVerfG, Urteil vom 1. 3. 1979 - 1 BvR 532, 533/77, 419/78, 1 BvL 21/78, NJW 1979, 699, 702).

Vor diesem Hintergrund besteht kein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der auf Privateigentum beruhenden Wirtschaft und einer Wirtschaftsordnung, in der in bestimmten Wirtschaftszweigen bzw. in Bezug auf die in Art. 15 GG genannten Gegenstände Gemeinwirtschaft betrieben wird. Gibt es in diesem Sinne keinen Vorrang der auf Privateigentum beruhenden Wirtschaftsordnung, spricht einiges dafür, dass der Übergang zur Gemeinwirtschaft auch keiner Rechtfertigung, zum Beispiel durch Nachweis eines Marktversagens der privaten Wohnungswirtschaft oder eines Versagens der Regularien zur Gewährleistung einer Wohnraumversorgung aller Bevölkerungsgruppen zu angemessenen Bedingungen bedarf (siehe auch Geulen, a. a. O., S. 8: *„Aus dem weiten gesetzgeberischen Spielraum folgt darüber hinaus, dass die „gemeinwirtschaftliche“ Zielsetzung nicht erfordert, dass die Vergesellschaftung nur möglich wäre, wenn sie eine ultima ratio darstellen würde.“*; siehe auch Geulen, a. a. O., Seite 14).

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleibt es dem politischen Ermessen des Gesetzgebers überlassen, ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber von der Ermächtigung des Art. 15 GG Gebrauch macht (BVerfG, Urteil vom 17.05.1961 - 1 BvR 561, 579/60, 114/61, NJW 1961, 1107, 1108).

Wenn demgegenüber gefordert wird, die Sozialisierung sei als Beschränkung des Eigentumsrechts an der Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 GG zu messen (so Sodan, a. a. O., S. 28), so ist das nicht überzeugend. Denn wenn eine Sozialisierung auf der Grundlage des Art. 15 GG eine der drei möglichen Beschränkungen des Eigentumsrechts ist, spricht einiges dafür, dass die Bestandsgarantie - Schutz des konkreten Bestandes – bei den in Art. 15 GG aufgeführten Gegenständen schon verfassungsrechtlich nicht besteht und im Falle der Sozialisierung sich in eine „bloße“ Wertgarantie – Schutz nur eines Teils des Vermögenswertes - umwandelt.

Sollte ein Verfassungsgericht auch bei einer Sozialisierung nach Art. 15 GG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für erforderlich halten, ist zunächst unklar, wie die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen könnte. Die Verhältnismäßigkeit ist regelmäßig jeweils am Zweck der Entscheidung zu prüfen. Der Zweck der Sozialisierung ist aber in Art. 15 GG vorgegeben, da die Sozialisierung nur zu diesem Zweck erfolgen darf. Wenn also auch bei einer Sozialisierung die Verhältnismäßigkeit zu prüfen wäre, muss eruiert werden, wieso der Gesetzgeber sozialisieren will (siehe Sodan/Ferlemann, LKV 2019, 193, 196: *„Abzustellen ist auf die mit ihr verfolgten Ziele.“*) und inwieweit bisherige oder zukünftige andere in Betracht kommende Maßnahmen als mildere Mittel unzureichend sein könnten.

Der Beschlussentwurf der Initiative vom 13.11.2018 legt es nahe, dass die Initiatoren durch die Sozialisierung insbesondere dauerhaft die Erhaltung und den Zugang zu be-

zahlbarem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen auch für Haushalte mit geringen Einkommen erreichen wollen. Insofern stellt sich bei Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Frage, welche Missstände bestehen oder drohen, welche Maßnahmen das Land Berlin diesbezüglich schon getroffen hat oder noch treffen könnte, durch die eine angemessene Wohnraumversorgung gesichert wird, die zugleich aber im geringeren Maße die Rechte der Eigentümer einschränken würden, und warum diese Maßnahmen nicht ausreichen.

Allerdings muss das Ziel einer Sozialisierung von Wohnungen nicht allein die Wohnraumbedarfsdeckung sein, konkret des Bedarfs der Versorgung mit Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen (hierauf allein stellen aber Sodan/Ferlemann ab, LKV 2019, 193, 196). Legitimes Ziel ist nicht allein, dass alle Bevölkerungsschichten sich Wohnungen leisten können sollen, sondern darüber hinaus die Mieterschaft, Belegschaft, „Stadtgesellschaft“ oder allgemeiner die öffentliche Hand auch Einfluss auf grundsätzliche wohnungswirtschaftliche Entscheidungen erhalten sollen. Hierfür könnte der Beschlussentwurf vom 13.11.2018 über die angestrebte Bewirtschaftungsform sprechen:

*„Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 des Grundgesetzes bedeutet auch, dass die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter\*innen und Belegschaft erfolgen muss. Vorgeschlagen wird daher eine neu zu schaffende Anstalt öffentlichen Rechts.“*

Damit würde eine Einflussnahme unter anderem der Mieterschaft auf grundsätzliche Entscheidungen gesichert werden:

- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse,
- Wahl, Abwahl und Entlastung der Vertreter des geschäftsführenden Organs (Vorstandes),
- Leitlinien für die Wirtschaftsführung der Anstalt: Kündigungen, Mieterhöhungen oder -senkungen, Auswahl der Mieterinnen und Mieter,
- Gründung von Tochterunternehmen,
- Erwerb von Grundstücken, etc.

Bei dieser weiter verstandenen Zielsetzung können etwa gesetzliche Mietpreisregularien keine milderen Mittel sein, da mit ihnen das Ziel „Mitgestaltung“ und „Mitentscheidung“ nicht erreicht werden kann.

Wenn hingegen mit der Sozialisierung in erster Linie gewährleistet werden soll, dass leistbarer Wohnraum allen zur Verfügung stehen soll, ist zu prüfen, ob ein wohnungswirtschaftliches Ungleichgewicht des Wohnungsmarktes gegeben ist oder droht und warum getroffene oder mögliche Maßnahmen dieses wohnungswirtschaftliche Ungleichgewicht nicht ausgleichen können.

## (2) Derzeitiges und drohendes wohnungswirtschaftliches Ungleichgewicht

Die weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum konnte bisher nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung durch ausreichenden Neubau gedeckt werden. Es ist festzustellen, dass der Druck auf Angebots- und Bestandsmieten durch eine gestiegene Renditeerwartung der Eigentümer wächst. Die Wohnungsmarktspannung verschärft sich in Berlin daher mit der Folge, dass die Mieten stärker als die Einkommen steigen.

Die Mietspiegelmieten sind in den letzten fünf Jahren um 18,1 Prozent bzw. jährlich um durchschnittlich 3,3 % gestiegen. Die Angebotsmieten haben sich in den letzten fünf Jahren sogar um 30,5 Prozent bzw. 5,5 Prozent jährlich erhöht. Der Anteil der Wohnungsangebote mit Nettokaltmieten bis 7 € je Quadratmeter ist von 29 % im Jahr 2013 auf nur noch 9 % im Jahr 2018 gesunken, das entspricht einer Abnahme um mehr als Zweidrittel. Demgegenüber haben sich die Bruttolöhne gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung zwischen 2012-2018 in Berlin im Durchschnitt nur um rund 3 % pro Jahr erhöht. Die typische Mietbelastung bei bestehenden Mietverhältnissen beträgt in Berlin in 2018 rund 30 % bruttowarm. Die typische Mietbelastung bei Anmietung einer frei angebotenen Wohnung in 2018 beträgt bereits rund 42 % bruttowarm.

## (3) Aktivitäten des Landes Berlin zum Ausgleich des wohnungswirtschaftlichen Ungleichgewichts

Das Land Berlin schöpft die zur Verfügung stehenden rechtlichen, städtebaulichen und förderrechtlichen Instrumentarien zur Dämpfung der Mieten sowie der Erweiterung des Wohnungsangebots und des Abbaus des preistreibenden Nachfrageüberhangs vollständig aus.

Zu den rechtlichen Instrumentarien zählen:

- Kappungsgrenzenverordnung (seit Mai 2013)
- Maximaler Kündigungsschutzzeitraum bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (seit Oktober 2013)
- Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum (seit Mai 2014)
- „Mietpreisbremse“ (seit Juni 2015)
- Umwandlungsverordnung (seit März 2015) / Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten (derzeit 57)
- Landesgesetz zur Mietenbegrenzung in Vorbereitung

Zu den städtebaulichen Instrumentarien zählen:

- Anwendung „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“/städtebauliche Verträge bei Umplanungen mit Bodenwertsteigerungen seit 2014;

- Forcierung der Identifizierung und Bereitstellung von (Wohn-)Bauland, insbesondere
  - o Stadtentwicklungspläne Wohnen 2025 sowie 2030 (vor Fertigstellung/Senatsbeschluss),
  - o FNP-Änderungen und B-Plan-Aufstellungen für Wohnungsbaupotentialflächen
  - o Ausbau der Planungskapazitäten und der Verfahrensbeschleunigung zur Realisierung von Bauvorhaben
  - o Entwicklung 14 neuer Stadtquartiere
- Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete.

Zu den fördertechnischen Instrumentarien zählen:

- (Wieder-)Einführung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit stark steigenden Wachstumsraten (Wohnungsneubauförderung 3.500 Wohnungen in 2018, jährlich 500 Wohnungen mehr auf 5.000 Wohnungen ab 2021),
- seit 2018 (2. Hj.) besondere Förderung von Wohnungsgenossenschaften (bessere Neubauförderung, Förderung von Bestandsankäufen von Genossenschaften und des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen durch Haushalte mit geringen Einkommen),
- Förderung von Modernisierungsmaßnahmen mit Mietpreisbindungen seit 12/2018 (WMB Wohnungsmodernisierungsbestimmungen) und
- Zuschüsse für den Grundstücks- bzw. Wohnungserwerb zu Gunsten des landeseigenen Wohnungsbestandes.

Die rechtlichen und städtebaulichen Instrumentarien dienen den Zielen der Dämpfung der Mieten sowie der sozialen Stabilisierung (Vermeidung der Verdrängung) und sind hierbei im Rahmen ihrer Möglichkeiten wirksam (Milderung von Effekten). Mit Ausnahme des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung dienen diese Instrumente nicht der Versorgung von Wohnungssuchenden mit geringeren Einkommen. Sie dienen auch nicht der dauerhaften Sicherstellung von bezahlbaren/leistbaren Mieten für Haushalte mit begrenztem Einkommen bzw. einer für alle Menschen angemessenen Versorgung mit Wohnraum. Dies ist aber ein Ziel der Berliner Verfassung (Art. 28 Abs. 1 VvB).

Die Versorgung von besonderen Zielgruppen und die dauerhafte Sicherstellung eines hinreichenden Angebots bezahlbarer Wohnungen werden insbesondere verfolgt durch die Wohnraumförderung sowie die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften.

Im Rahmen der Wohnraumförderung werden nicht nur mit den kontinuierlich steigenden Förderzahlen die finanziellen Möglichkeiten des Landes ausgeschöpft, sondern es wird auch beim Zuschnitt der Förderinstrumente der europarechtliche Rahmen voll genutzt.

Die Erweiterung des Bestandes der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften durch den Neubau und den Ankauf von Wohnungen wird durch Berlin stringent verfolgt. Gemäß Koalitionsvereinbarung 2016 ist es ein Ziel, den Bestand an kommunalen Wohnungen bis

zum Jahr 2025 durch Neubau und Ankauf auf mindestens 400.000 Wohnungen zu erhöhen (ausgehend von rd. 300.000 Wohnungen).

Der Ausbau des Bestandes der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften kann nur sukzessive erfolgen; Wirkungen/Zielerreichung können nur mittel- bis- langfristig gelingen. Des Weiteren besteht die Frage, ab welcher Größenordnung an Wohnungen des Landes Berlin (und anderer Bestände im gemeinschaftlichem Eigentum oder mit besonderen Bindungen) eine angemessene Versorgung der Bevölkerung auch bei stark angespanntem Wohnungsmarkt gewährleistet wird bzw. ob die mittelfristig angestrebte Zahl von 400.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften auf Dauer ausreicht, um eine angemessene Wohnraumversorgung gewährleisten zu können.

Fachliche Orientierungswerte für eine versorgungspolitisch adäquate Struktur des Wohnungsbestands nach der Eigentümerschaft und/oder der Bewirtschaftungsregulierung bestehen nicht. Denkbare Orientierungsmaßstab wäre der Marktanteil von Wohnungen in Wien, die im kommunalen Eigentum sind oder dauerhaft aufgrund des Gemeinnützigkeitsrechts Miet- und Vermietungsregulierungen unterliegen, da der Wiener Marktanteil an dauerhaft gesicherten bezahlbaren Wohnungen weithin als vorbildlich für eine Gewährleistung der Bezahlbarkeit des Wohnens gilt sowie dieser sich auch in einer zu Berlin vergleichbaren starken Nachfrageentwicklung als hinreichend erwiesen hat. In Wien sind 44% der Wohnungen mit Hauptwohnsitzbewohnern kommunal oder unterliegen dem Gemeinnützigkeitsrecht (24% Kommunalwohnungen; 20% dem Gemeinnützigkeitsrecht unterliegenden Genossenschaften/GmbHs/AGs).

Ein Marktanteil von ca. 40 bis 45 % der Wohnungen in Berlin entspricht rund 800.000 bis 860.000 Wohnungen; unter Berücksichtigung von 200.000 genossenschaftlichen Wohnungen und (zumindest längerfristig gebundenen) rd. 60.000 Sozialmietwohnungen im Privateigentum ergibt dies residual ein Bestand von 540.000 bis 600.000 Wohnungen, um einen zu Wien vergleichbaren Marktanteil von Beständen in Gemeineigentum oder mit Mietpreisbindungen zu erhalten. Dies würde in Berlin eine Erhöhung des entsprechenden Bestandes von aktuell rund 310.000 WE um 240.000 bis 300.000 Wohnungen bedeuten.

Um eine auch bei stark angespanntem Wohnungsmarkt dauerhaft gesichert angemessene Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum sicherzustellen, bedarf es (mangels anderer Instrumentarien der dauerhaften Bindung wie dem Gemeinnützigkeitsrecht) einer umfangreichen Erweiterung des Wohnungsbestands des Landes Berlins. Die bereits angewandten mildereren Mittel eines forcierten Wohnungsneubaus und Ankaufs von geeigneten Beständen greifen nur langsam und werden allenfalls erst langfristig zu dem notwendigen Bestandsumfangs in öffentlicher und gemeinnütziger Hand beitragen.

Die Vergesellschaftung wäre deshalb das geeignete Mittel, um kurzfristig eine hinreichende Erweiterung des Bestandes im Landeseigentum bzw. des Bestandes zur Versorgung von Zielgruppen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt zu erreichen.

#### (4) Einführung eines Landesgesetzes zur Mietenbegrenzung

Der Senat des Landes Berlin strebt die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Begrenzung der Miethöhen bei nicht preisgebundenen Mietwohnungen (sog. Mietendeckel) an. Diese Regelungen sollen für fünf Jahre gelten.

Ein derartiger „Mietendeckel“ ist aber kein geeignetes und milderes Mittel im Vergleich zur Sozialisierung von Wohnungen. Ein geeignetes Mittel ist nur gegeben, wenn der Zweck der beabsichtigten gesetzlichen Regelung damit erfüllt werden kann. Ein milderes Mittel ist gegeben, wenn ein geeignetes Mittel ebenso den gesetzlichen Zweck zu erfüllen vermag, die betroffenen Grundrechtsträger aber weniger belastet werden.

Zweck der Sozialisierung ist, auf Dauer im Privateigentum befindliche Wohnungen in Gemeineigentum zu überführen. Insofern kann ein „Mietendeckel“ kein milderes Mittel im Verhältnis zur Sozialisierung sein, da beide Instrumente jeweils etwas anderes regeln, verschiedene Ziele verfolgen und sich hinsichtlich der Dauer unterscheiden. Der „Mietendeckel“ soll auf fünf Jahre befristet sein, die Sozialisierung hingegen Wohnungen auf Dauer in Gemeineigentum überführen. Außerdem bleibt bei einem „Mietendeckel“ die Verfügungsmacht des Eigentümers über das Grundstück und damit über die Wohnungen unberührt. Er entscheidet weiterhin allein, wer Mieter seiner Wohnung wird, ob, wann und in welchem Umfang Investitionen getätigt, ob die Wohnungen in Eigentumswohnungen umwandelt werden oder ob unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke für den Wohnungsbau genutzt werden.

#### ee) Entschädigung

Die von den Initiatoren angestrebte Sozialisierung soll gegen Entschädigung der Eigentümer erfolgen. Die Entschädigung soll dabei deutlich unter dem Verkehrswert liegen (Entwurf des Beschlusses vom 13.11.2018):

*„Die Höhe der Entschädigung ist im Gesetz zu regeln. Sie ist nach Sinn und Zweck des Art. 15 des Grundgesetzes deutlich unterhalb des Verkehrswerts anzusetzen.“*

Diese auslegungsbedürftige Vorgabe wäre sicherlich beispielsweise durch einen 20 %igen Abschlag gegenüber dem Verkehrswert erfüllt. So ist es auch nach der amtlichen Kostenschätzung denkbar, dass bei der Entschädigung der Verkehrswert um 20 % unterschritten wird, was eine nicht unerhebliche Unterschreitung darstellen würde. Somit verstößt das angestrebte Volksbegehren hinsichtlich der Entschädigungsvorgaben nicht gegen Art. 15 Satz 2 GG i. V. m. Art. 14 Absatz 3 Satz 2 und 3 GG.

## c) Art. 3 Absatz 1 GG

## aa) Schwellenwert von 3.000 Wohnungen

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Initiatoren als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife einen Umfang von 3.000 Wohnungen eines Unternehmens nur vorschlagen. Damit bleibt es dem Senat überlassen, welchen Maßstab er als Zäsur bzw. welche Größenordnung er dem von ihm zu erarbeitenden Gesetzentwurf zugrunde legt.

In einem Gesetz können in den gesetzlichen Tatbeständen Schwellenwerte bestimmt werden. Dass dabei in dem Bereich der Grenzfälle sonst gleichartige Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, obwohl die Unter-/Überschreitungen marginal sind, ist als immanentes Problem der Gesetzgebung grundsätzlich nicht vermeidbar und hinzunehmen. Dennoch dürften die Schwellenwerte nicht willkürlich sein, sondern müssen sachlich begründet sein.

Mit der Vergesellschaftung wird die Schaffung von Gemeineigentum in einer hinreichend großen Zahl für ein dauerhaft gesichertes und bezahlbares Wohnungsangebot angestrebt. Bei einem Schwellenwert von Unternehmen mit rund 3.000 Wohnungen wären nach bisher vorliegenden Kenntnissen rund 240.000 Wohnungen Vergesellschaftungsgegenstand. Damit würde sich der Wohnungsbestand des Landes Berlin von derzeit rd. 310.000 Wohnungen fast verdoppeln und der Marktanteil Berlins von 16,0 % der Wohnungen (2017) bzw. 18,4 % der Mietwohnungen (2017) auf 28,6 % der Wohnungen bzw. 32,8 % der Mietwohnungen erhöhen. Zusammen mit den rd. 200.000 Wohnungen im genossenschaftlichen Eigentum (10,4% der Wohnungen, 11,9 % der Mietwohnungen) würde der Anteil von Beständen in Gemeineigentum bei ca. 39,0 % der Wohnungen bzw. 44,7 % der Mietwohnungen liegen (ohne Bestände des Bundes und Einrechnung der längerfristig gebundenen 60.000 Sozialmietwohnungen im Privateigentum). Mit diesen Dimensionen werden Marktanteile erreicht, die denen des dauerhaft mietpreisgesicherten bzw. öffentlichen Maßgaben unterliegenden Bestands in Wien entsprechen (44 % der Wohnungen mit Hauptwohnsitzbewohnern, darunter 24 % Kommunalwohnungen und 20 % dem Gemeinnützigkeitsrecht unterliegenden Genossenschaften/GmbHs/AGs). Der Wiener Marktanteil dauerhaft gesicherter bezahlbarer Wohnungen gilt weithin als vorbildlich für eine Gewährleistung der Bezahlbarkeit des Wohnens bzw. hat sich auch in einer zu Berlin vergleichbaren starken Nachfrageentwicklung als hinreichend erweisen.

Insoweit ist der Schwellenwert der Vergesellschaftung bei 3.000 Wohnungen voraussichtlich prinzipiell geeignet, um einen auch bei angespannter Marktlage versorgungspolitisch hinreichend großen Anteil von Wohnungen im Gemeineigentum bzw. in gemeinwirtschaftlich ausgerichteter Bewirtschaftung zu haben.

Insgesamt ergibt sich, dass der Schwellenwert von 3.000 Wohnungen grundsätzlich geeignet wäre, um einen wohnungspolitisch dauerhaft hinreichenden Bestand in Gemeineigentum zu erhalten.

## bb) Landeseigene Wohnungsunternehmen und Genossenschaften

Die Nichtberücksichtigung landeseigener Wohnungsunternehmen und Genossenschaften ließe sich möglicherweise auch im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz begründen. Die Ungleichbehandlung könnte dadurch gerechtfertigt sein, dass bei diesen Gesellschaften hinreichende Einflussnahmemöglichkeiten durch das Land als Gesellschafter bzw. als Anteilseigner gewährleistet sind. Bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen ist darüber hinaus die Beteiligung der Mieterschaft an Unternehmensentscheidungen über die Mieterbeiräte sichergestellt. Bei den Genossenschaften ist die Mitwirkung der Mieterschaft ohnehin gegeben, da die Mieterschaft regelmäßig Mitglieder der Genossenschaft sind und entsprechend Einfluss auf wesentliche Entscheidungen ausüben können.

## d) Verbot von Einzelfallgesetzen, Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG

Nach Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG kann ein Grundrecht nur durch Gesetz eingeschränkt werden, wenn das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gilt. Da Art. 15 GG eine Sozialisierung nur durch Gesetz zulässt und dieses sich notwendig auf konkrete Gegenstände beziehen muss, stellt Art. 15 GG nach herrschender Meinung eine Spezialregelung zu Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG dar (Sodan, a. a. O., S. 60, mit weiteren Nachweisen in Fn. 213).

## e) Schuldenbremse aus Art. 109 Absatz 3 GG

Bei einer Sozialisierung muss im Gesetz gemäß Art. 15 Satz 1 GG die Entschädigung geregelt werden. Nach den Vorstellungen der Initiatoren soll die Entschädigungshöhe nach Sinn und Zweck des Art. 15 GG deutlich unterhalb des Verkehrswerts angesetzt werden. Die Entschädigungshöhe liegt aber auch nach Ansicht der Initiatoren bei mehreren Milliarden Euro. Der Beschluss vom 13.11.2018 enthält keine Ausführungen darüber, wie die Sozialisierung finanziert werden soll. Demgegenüber wurde im Beschluss vom 25.07.2018 dargelegt, dass die Entschädigungssumme zu 20 % durch das Land Berlin mittels Eigenkapitaleinlage in die zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) erfolgen soll. Die restlichen 80% sollen aus den Mitteln der AöR, mithin durch Kreditaufnahmen gedeckt werden.

Erfolgt die Kreditaufnahme durch eine rechtlich selbstständige Anstalt öffentlichen Rechts, wäre diese nach herrschender Meinung nicht unmittelbar von der Schuldengrenze des Grundgesetzes erfasst (vgl. Schmidt, DÖV 2019, 508, 513; siehe auch Sodan, a. a. O., S. 69 mit weiteren Nachweisen in Fn. 237). Zwar hätte das Land Berlin im Rahmen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für eine solche Anstalt einzustehen, aber selbst solche ähnlich einer Kreditaufnahme wirkenden finanziellen Belastungen werden von der „Schuldenbremse“ in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht erfasst.

Die Vereinbarkeit der Sozialisierung mit der für das Land Berlin ab 2020 geltenden Schuldenbremse (Art. 109 Absatz 3 GG), konkret auch bezüglich einer Eigenkapitalzuführung,

die 20 % der Sozialisierungskosten decken soll, ist final von SenFin zu prüfen. Die amtliche Kostenschätzung, in der von einer Vereinbarkeit mit Art. 109 Absatz 3 GG ausgegangen worden ist, wurde von SenFin diesbezüglich nicht beanstandet.

## 2. Vereinbarkeit mit der Grundrechtecharta der Europäischen Union

Die Charta der Grundrechte (GRCh) wird von der EU gemäß Art. 6 Abs.1 S.1 EUV (Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 in der aktuellen Fassung) anerkannt und ist seit dem 01. Dezember 2009 für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich.

Art. 17 Absatz 1 GRCh hat folgenden Wortlaut:

*(1) Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.*

Nach Art. 51 Absatz 1 Satz GRCh gilt die Charta für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dies bedeutet, dass die Charta-Grundrechte ihre Wirkung nur entfalten können, wenn und soweit das mitgliedstaatliche Handeln auf dem Unionsrecht und nicht auf dem der Mitgliedstaaten beruht, also unionsrechtlich determiniert ist (Jarass/Kment, EU-Grundrechte, 2. Aufl., S. 29). Insofern ist eine nationale Rechtsvorschrift nicht im Hinblick auf die Charta zu beurteilen, wenn sie nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (EuGH (Große Kammer), Urteil vom 26.02. 2013 – C-617/10, Åklagare/Hans Åkerberg Fransson, NVwZ 2013, 561). Als Unionsrecht im Sinne des Art. 51 Absatz 1 Satz 1 GRCh sind nicht die Charta-Grundrechte selbst anzusehen (EuGH, a. a. O.; Jarass/Kment, a. a. O., S. 30). Vor diesem Hintergrund ist ein Sozialisierungsgesetz nicht nach Maßgabe des Art. 17 GRCh zu beurteilen.

Ungeachtet dessen bestimmt Art. 345 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), dass die EU-Verträge, mithin das Primärrecht der EU, die Eigentumsordnungen der Mitgliedsstaaten unberührt lassen. Hintergrund dieser Bestimmung ist, dass in den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Gründung der EWG ein unterschiedliches Verständnis über die Verstaatlichung von Produktionsmitteln und die Bedeutung öffentlicher Unternehmen bestand (Hatje in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Rn. 1 zu Art. 345 AEUV). Insbesondere Italien und Frankreich legten Wert darauf, dass die damalige Gemeinschaft die nationalen Handlungsspielräume nicht begrenzt (Hatje, a. a. O.). Außerdem sahen damals wie heute die Verfassungen einiger Gründerstaaten ausdrücklich die Möglichkeit oder in bestimmten Fällen sogar die Verpflichtung zu

Sozialisierungen vor (Kühling in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl., 2018, Rn. 3 zu Art. 345 AEUV).

Damit kann das Unionsrecht einer Sozialisierung der Wohnungen nicht entgegenstehen, mithin besteht bei einer Sozialisierung nach Art. 51 Absatz 1 Satz GRCh kein Eigentumschutz aus Art. 17 GRCh.

### 3. Vereinbarkeit mit dem sonstigen Bundesrecht

#### a) EMRK

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) steht in Deutschland im Rang unter dem Grundgesetz auf Ebene des einfachen Bundesgesetzes (BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, 2 BvR 2365/09, 740/10, 2333/08, 1152/10, 571/10, BeckRS 2011, 50108), so dass das von den Initiatoren angestrebte Gesetz gemäß § 12 Absatz 2 AbstG auch mit dem EMRK vereinbar sein muss, anderenfalls wäre dieses nichtig (Art. 31 GG).

Deutschland ist dem Ersten Zusatzprotokoll beigetreten (Mayer in Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK, 2. Auflage 2015, Einleitung, Rn. 15), so dass dieses für die Bundesrepublik verbindlicher Bestandteil der EMRK ist.

Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK hat folgenden Wortlaut:

*(1) Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.*

*(2) Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.*

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bedarf es bei der Eigentumsentziehung einer dreistufigen Rechtfertigungsprüfung (Nachweise bei Michl, JuS 2019, 431, 434, Fn. 28 – 31, 33):

- Der Eigentumseingriff muss ein Ziel verfolgen, das im öffentlichen Interesse liegt, wobei der EGMR einen weiten Spielraum der Konventionsstaaten bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses akzeptiert.

- Die Eigentümerinteressen und die Gemeininteressen müssen in einen gerechten Ausgleich (fair balance) gebracht haben, wobei der EGMR auch hier den Konventionsstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum zugesteht.
- Der EGMR prüft bei der Abwägung auch Entschädigungserfordernisse und verlangt bei Eigentumsentziehungen regelmäßig einen angemessenen Ausgleich, dessen Höhe wiederum weitgehend in das Ermessen der Konventionsstaaten gestellt ist.

Nach diesen Vorgaben ist eine Sozialisierung mit dem Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK vereinbar, wenn sie verhältnismäßig und nicht diskriminierend ist sowie eine angemessene Entschädigung vorsieht. Insoweit kann vollumfänglich auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Die EMRK stünde dem Gesetzesvorhaben nicht entgegen.

#### b) Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Investitionsschutzabkommen

Völkerrechtlich sind Sozialisierungen, sofern sie nicht etwa gegen völkervertragliche Vereinbarungen oder Diskriminierungsverbote verstoßen, grundsätzlich zulässig (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 22). Völkerrechtliche Verträge sind zum Beispiel Investitionsschutzabkommen zwischen Staaten. Sie bieten Direktinvestitionen ausländischer natürlicher oder juristischer Personen (z. B. Unternehmen) in einem fremden Staat rechtlichen Schutz, insbesondere gegen eigentumsbeeinträchtigende Maßnahmen wie entschädigungslose Enteignungen.

Die Investitionsschutzabkommen können im Detail unterschiedlich gestaltet sein. Der Schutz des Eigentums ist jedoch regelmäßig Inhalt der Abkommen, wobei die Abkommen nur den Wert des Eigentums bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses, nicht aber seinen Bestand schützen. Abkommen, die den Bestand uneingeschränkt schützen, sind hier nicht bekannt, wären aber auch atypisch.

Da bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses am Entzug des Eigentums und bei einer nicht diskriminierenden Behandlung des Investors regelmäßig nicht der Bestand geschützt wird, stehen Investitionsschutzabkommen einer Sozialisierung grundsätzlich nicht entgegen. Dies ergibt sich zum Teil unmittelbar aus den Regelungen zum Schutz des Eigentums. So wird zum Beispiel in Art. 8.12 Abs. 1 CETA (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits) geregelt:

- „(1) Eine Vertragspartei darf eine erfasste Investition weder direkt verstaatlichen oder enteignen noch indirekt durch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Verstaatlichung oder Enteignung (im Folgenden „Enteignung“), es sei denn, dies geschieht*
- a) zu einem öffentlichen Zweck,*
  - b) nach einem rechtsstaatlichen Verfahren,*
  - c) diskriminierungsfrei und*

d) gegen Zahlung einer umgehenden, angemessenen und effektiven Entschädigung.  
...“

Zum Teil wird in den Investitionsschutzabkommen auch ausdrücklich das Recht der Vertragsstaaten anerkannt, Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu erlassen. So lautet der 6. Beweggrund der CETA:

*„IN DER ERKENNTNIS, dass die Bestimmungen dieses Abkommens den Vertragsparteien das Recht zugestehen, in ihren Gebieten regelnd tätig zu werden, und dass sie die Flexibilität der Vertragsparteien wahren, berechnigte politische Ziele wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz, öffentliche Sittlichkeit sowie Förderung und Schutz der kulturellen Vielfalt zu verfolgen,“*

und der 8 Beweggrund der CETA:

*„IN DER ERKENNTNIS, dass die Bestimmungen dieses Abkommens Investitionen sowie Investoren in Bezug auf ihre Investitionen schützen und eine beiderseitig vorteilhafte Wirtschaftstätigkeit fördern sollen, ohne das Recht der Vertragsparteien zu untergraben, im öffentlichen Interesse innerhalb ihrer Gebiete regelnd tätig zu werden,“*

Investitionsschutzabkommen sehen aber regelmäßig auch die Pflicht der Vertragsländer vor, im Falle eines Eigentumsentzugs die Eigentümer zu entschädigen, wobei die Höhe der Entschädigung von den Vorgaben des Art. 15 GG deutlich abweichen kann. Zwar genügt Art. 15 mit seinem Entschädigungsgebot dem Mindeststandard des Völkerrechts (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 22); die Investitionsabkommen können aber auch eine Entschädigung des „fairen Marktwerts“ vorsehen. So regelt zum Beispiel Art. 8.12 Abs. 2 CETA:

*„(2) Die Höhe der Entschädigung nach Absatz 1 muss dem fairen Marktwert entsprechen, den die Investition unmittelbar vor dem Bekanntwerden der Enteignung oder bevorstehenden Enteignung hatte, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist. Zu den Bewertungskriterien gehören der Fortführungswert, der Wert der Vermögensgegenstände, einschließlich des ausgewiesenen Steuerwerts der materiellen Vermögensgegenstände, sowie andere zur Bestimmung des fairen Marktwerts geeignete Kriterien.“*

Wenn auch die Begrifflichkeit „fairer Marktwert“ nicht weiter definiert wird, dürfte er über die Entschädigung nach Art. 15 GG, aber auch die EU-Grundrechtecharta, die nur eine „angemessene“ Kompensation verlangt, hinausgehen.

Investitionsschutzabkommen stehen also einer Sozialisierung nicht grundsätzlich entgegen.

#### 4. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

- a) Art. 142 GG i. V. m. Art. 23 VvB und Fehlen einer landesverfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Vergesellschaftung

Art. 23 VvB schützt das Eigentum und sieht als Schranken lediglich die Inhalts- und Schrankenbestimmung sowie die Enteignung vor. Eine Sozialisierung nach Art. 15 GG ist in der VvB nicht geregelt. Hieraus wird zum Teil geschlossen, dass dem Berliner Landesgesetzgeber der Erlass eines Sozialisierungsgesetzes auf der Grundlage des Art. 15 GG verwehrt sei (Sodan, a. a. O., Seiten 75 ff., 81; Wolfers/Opper, NJW-aktuell Heft 8/2019, 15; so zu Art. 15 VvB 1950 auch Schwan in Pfenning/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2. Aufl., 1987, Art. 15 Rn. 1), wobei zum Teil insbesondere auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung von Berlin aus dem Jahr 1950 verwiesen wird (Waldhoff, Gutachten, Seiten 20 ff.). Wegen Art. 142 GG sei es dem Landesverfassungsgeber unbenommen, in der Landesverfassung einen über die Grundrechte des GG hinausgehenden Schutz zu gewährleisten, indem entweder ein Grundrecht geschaffen wird, das keine Entsprechung im GG hat, der Anwendungsbereich des Landesgrundrechts weitergefasst oder die möglichen Beschränkungen des Landesgrundrechts enger gefasst werden. Dass die Landesverfassung eine Sozialisierung durch ein Landesgesetz ausschliesse, widerspreche auch nicht Art. 31 GG, denn Art. 142 GG modifiziere für Landesgrundrechte ausdrücklich Art. 31 GG (Waldhoff, Gutachten, S. 19).

Diese Auffassung ist letztlich nicht überzeugend. Die Nichterwähnung der Sozialisierung in der VvB bedeutet kein Sozialisierungsverbot bzw. begründet kein Grundrecht auf Nichtsozialisierung (Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1659; im Ergebnis auch Battis, BB Heft 19/2019, Umschlagteil). Die Entstehungsgeschichte der 1950 beschlossenen Verfassung von Berlin spricht nicht für ein Sozialisierungsverbot, vielmehr dagegen. Die Beratungen zur Ausarbeitung des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung liefen im Wesentlichen zeitlich parallel. Bei den Beratungen zur Ausarbeitung der VvB war das Verhältnis der Landesgrundrechte zu den Grundrechten des GG noch unklar, schließlich wurden die Art. 31 und 142 GG erst als Ergebnis der Beratungen im Parlamentarischen Rat beschlossen. Koriath (Maunz/Dürig/Koriath, 86. EL Januar 2019, GG Art. 142 Rn. 6) führt mit Verweisen aus: *„Die Debattenbeiträge zum späteren Art. 142 GG standen sämtlich unter dem Einfluss des in Weimar (fast) unangefochtenen Dogmas, wonach das Recht des Zentralstaates auch inhaltsgleiches Landesrecht breche“*. So wurde bei den Beratungen unter anderem eine Bestimmung im GG diskutiert, nach der nur Ländergrundrechte gleichen Inhalts mit dem GG vereinbar seien (Koriath, a. a. O.). Allein vor diesem Hintergrund kann kaum angenommen werden, dass mit der Nichterwähnung der Sozialisierung in der VvB bewusst und „entgegen“ Art. 15 GG ein Grundrecht auf Nichtsozialisierung geschaffen werden sollte.

Vielmehr wurde auf eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung der Sozialisierung verzichtet, weil zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der VvB ein Sozialisierungsgesetz bereits verabschiedet war. So führte Dr. Lucht, Stadtverordneter der SPD, in der zweiten

Lesung der Verfassung am 22. März 1948 aus (zitiert aus Reichhardt, Hrsg., Die Entstehung der Verfassung von Berlin, Bd. 2, Seite 1530):

*„Ebenso wie wir es von vornherein abgelehnt haben, in die Verfassung von Berlin einen besonderen Abschnitt über die Ehe und Familie, über Religion und Weltanschauungsgemeinschaften und über Schule aufzunehmen, ist auch darauf verzichtet worden, einzelne Fragen der Wirtschaft und damit die Frage der Vergesellschaftung und der Sozialisierung zu regeln; umsomehr als ein Teil dieser Fragen bereits im Schulgesetz und im Sozialisierungsgesetz ihren Ausdruck gefunden haben.“*

Offensichtlich war die Möglichkeit der Sozialisierung zum Zeitpunkt der Entstehung der Berliner Verfassung nicht strittig; vielmehr wurde davon ausgegangen, dass eine Sozialisierung auch ohne eine explizite Ermächtigung zur Sozialisierung möglich war. Vor diesem Hintergrund kann Art. 23 VvB bzw. aus dem entsprechendem Art. 15 der VvB von 1950 keine Sperrwirkung für eine landesgesetzliche Sozialisierung auf der Grundlage des Art. 15 GG entnommen werden.

#### b) Art. 62 Absatz 2 VvB

Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind nach Art. 62 Absatz 2 VvB unzulässig. Allerdings schließt Art. 62 Absatz 2 VvB nur Volksbegehren aus, die die formelle Haushaltsgesetzgebung im Sinne der Art. 85 ff. VvB betreffen (BerlVerfGH, Urteil vom 6. 10. 2009 - VerfGH 63/08 u. VerfGH 143/08, LKV 2009, 514). Lediglich finanzwirksame Volksbegehren sind nur dann wegen Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt aus Art. 62 Absatz 2 VvB unzulässig, wenn sie das formelle Haushaltsgesetz unmittelbar zum Gegenstand haben oder in den zum Zeitpunkt des Zustandekommens des Volksgesetzes geltenden Haushaltsplan eingreifen (BerlVerfGH, a. a. O.). Das angestrebte Sozialisierungsgesetz hat kein Haushaltsgesetz unmittelbar zum Gegenstand.

#### 5. Identifizierung der „vergesellschaftungsreifen“ Wohnungen

Die bisherigen wohnungspolitischen Instrumente und Aufgaben sind unabhängig vom Eigentümer bzw. der Eigentümerstruktur der bestandshaltenden Gesellschaften. Daher bestand kein Anlass für entsprechende Recherchen und Erhebungen.

Bestehende Möglichkeiten der Einsichtnahme in Grundbuch sowie Unternehmens- und Handelsregister erscheinen nicht hinreichend, um rechtsicher relevante Bestände zu identifizieren, insbesondere wegen

- der unzureichenden Möglichkeiten zu einer Identifizierung internationaler Verflechtungen,

- der erforderlichen umfassenden Zusammenführung von Daten und Datenquellen mit möglichen datenschutzrechtlichen Konflikten sowie
- dem sehr großen Ressourcenbedarf (Personal und/oder Dienstleister) für die Erfassung/Erhebung einschlägiger Liegenschaften/Grundstücke, der Abweichungen von bisherigen Haushaltsfestlegungen erfordern wird.

Auch bei berichtspflichtigen Gesellschaften/Aktiengesellschaften, bei denen der Umfang des Wohnungsbestandes der wirtschaftlich abhängigen Unternehmen des Konzerns vergleichsweise einfach im Rahmen der Kostenschätzung recherchiert werden konnte, wäre ein erheblicher Erhebungsaufwand für die Erfassung der relevanten Grundstücke/Objekte zu leisten (keine Nachweise/Berichte über die einzelnen Liegenschaften).

Losch

Beglaubigt

Anlage:

Erklärung der deutschen Wohnen „Unser Versprechen an unsere Mieter“ vom  
22.06.2019

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen  
 Württembergische Straße 6, 10707 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres und Sport  
 Abteilung Staats- und Verwaltungsrecht  
 I A 13

Bearbeiter Dr. Gelen  
 Zeichen GR A 31  
 Dienstgebäude:   
 Württembergische Str. 6  
 10707 Berlin-Wilmersdorf  
 Zimmer 1208  
 Telefon 030 90139-4122  
 Fax 030 90139-4122  
 intern (9139)  
 Datum 8.07.2019

**Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“**  
 Ihr Gz.: I A 13 – 0230823  
 Ihr Stellungnahmeersuchen vom 14. Juni 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit einer Sozialisierung gemäß Art. 15 GG würde das Land Berlin rechtliches Neuland betreten, da von dieser Ermächtigung bisher weder der Bund noch ein Bundesland Gebrauch gemacht haben. Entsprechend gibt es keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts zu Art. 15 GG, so dass eine rechtliche Einschätzung immer mit Unsicherheiten behaftet sein wird.

I. Wohnungspolitische Einschätzung

Der Berliner Wohnungsmarkt ist trotz der umfassenden Maßnahmen des Landes Berlin stark angespannt. Langfristig sollte die Wohnraumversorgung zu angemessenen Bedingungen, insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit geringeren Einkommen, dadurch gesichert werden, dass der Wohnungsbestand in öffentlicher Hand oder etwa genossenschaftlicher Hand deutlich erhöht wird. In dieser Hinsicht wird die angestrebte Sozialisierung begrüßt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Vergesellschaftung auch landeseigenes Vermögen geschaffen wird. Für das Land Berlin würde durch die Umsetzung des Volksbegehrens kein Wertverlust eintreten, allerdings würde die Kostenlast der Entschädigungszahlungen einen Teil des finanziellen Handlungsspielraums des Landes auf die

Sprechzeiten  
 nach telefonischer Vereinbarung

E-Mail:  
[timur.gelen@sensw.berlin.de](mailto:timur.gelen@sensw.berlin.de)  
[post@sensw.berlin.de](mailto:post@sensw.berlin.de) \*

Internet  
[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)

\* Elektronische Zugangseröffnung gem. § 3a Abs. 1 VwVfG

Fahrverbindungen:  
 3, 7 Fehrbelliner Platz  
 101, 104, 115 Fehrbelliner Platz

Zahlungen bitte bargeldlos an die Landeshauptkasse Berlin:  
 Postbank Berlin IBAN: DE4710010010000058100 BIC: PBNKDEFFXXX  
 Berliner Sparkasse IBAN: DE25100500000990007600 BIC: BELADEBEXXX  
 Bundesbank, Filiale Berlin IBAN: DE5310000000010001520 BIC: MARKDEF1100

damit ergriffene wohnungspolitische Maßnahme festlegen.

## II. Fachrechtliche Einschätzung der Zulässigkeit

Zusammenfassend bestehen zwar in einzelnen Punkten rechtliche Unsicherheiten, es ist aber nicht ersichtlich, dass die Zulässigkeit des Volksbegehrens grundsätzlich daran scheitern könnte. Entscheidend wird sein, welche Regelungen das zu erlassende Gesetz beinhaltet.

Die Initiatoren wollen nicht alle Berliner Wohnungen in privater Hand sozialisieren, sondern nur solche größerer Unternehmen, die in Berlin über eine zu bestimmenden Anzahl von Wohnungen verfügen. Die Initiatoren schlagen einen Schwellenwert von 3.000 Wohnungen vor. Da die Initiatoren 3.000 Wohnungen nur *vorschlagen*, bliebe für den zu erarbeitenden Gesetzentwurf aber ein Spielraum, um einen niedrigeren oder höheren Schwellenwert zu bestimmen.

Im Einzelnen wird der Antrag wie folgt beurteilt:

### 1. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

#### a) Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 15 GG besteht für die „Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“ die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wenn und soweit nach Art. 72 Abs. 2 GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Da der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, können Sozialisierungen auch durch Landesgesetze erfolgen (vgl. Dr. Beckmann, rechtliche Stellungnahme „Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien“ vom 22. November 2018; Dr. Geulen, rechtliche Stellungnahme, „Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin“ vom 21. November 2018, S. 9; Prof. Dr. Vorwerk, rechtliche Stellungnahme vom 16. November 2018, S. 29 ff.; Prof. Dr. Sodan, Rechtsgutachten vom 15. März 2019, S. 14 bis 25; Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1659; Haaß, LKV 2019, 145, 149).

#### b) Art. 15 GG

##### aa) Sozialisierungsfähiger Gegenstand

Art. 15 GG sieht drei mögliche Sozialisierungsobjekte vor: „Produktionsmittel“, „Naturschätze“ und „Grund und Boden“.

Streitig ist, ob private Wohnungsunternehmen als „Produktionsmittel“ vergesellschaftungsfähig wären. Nach einer Auffassung sind von Art. 15 GG nur Produktionsmittel erfasst, die der Produktion von Sachgütern dienen. Die Gegenauffassung (Nachweise bei Vorwerk, a. a. O., S. 46 bis 53; Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1658) subsumiert hierunter auch Mittel, die der Erbringung von Finanz- und Dienstleistungen dienen, mithin könnten auch Wohnungsunternehmen als „Produktionsmittel“ sozialisierungsfähig sein, ungeachtet der Frage, ob nach Art. 15 GG überhaupt Unternehmen mögliche Gegenstände der Sozialisierung sind (dazu später).

Dieser Streit kann aber dahingestellt bleiben, da Art. 15 GG den Grund und Boden ausdrücklich als sozialisierungsfähig bestimmt. „Grund und Boden“ beziehen sich nach herrschender Sicht auf Grundstücke aller Art im Sinne des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums einschließlich der wesentlichen Bestandteile eines Grundstücks oder Gebäudes nach § 94 BGB und die des Zubehörs nach § 97 BGB (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 32), mithin auch auf Wohnungen.

Die Auffassung, wonach Art. 15 GG bei einem nicht sozialisierungsfähigen Unternehmen im Wege der teleologischen Reduktion auch keine Sozialisierung des diesem Unternehmen gehörenden Grund und Boden zulasse (Sodan, a. a. O. 15. März 2019, S. 42 bis 44; Prof. Dr. Waldhoff, Gutachten vom Mai 2019, im Folgenden „Waldhoff, Gutachten“, S. 72; BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 15), überzeugt nicht (so Beckmann, a. a. O., S. 11; Vorwerk, a. a. O., S. 54; Schmidt, DÖV 2019, 508, 509). Die Sozialisierung von „Unternehmen“ ist in Art. 15 GG vom Wortlaut her überhaupt nicht vorgesehen (vgl. Haaß, LKV 2019, 145, 146). So sind „Produktionsmittel“ keine Unternehmen, sondern Betriebsanlagen wie Gebäude oder Maschinen oder Betriebsmittel, die für die Sachproduktion (enge Auslegung) oder auch für die Erbringung von Finanz- und Dienstleistungen (weite Auslegung) benötigt werden. Gleiches gilt in Bezug auf „Grund und Boden“. Bezugsobjekt ist der „Grund und Boden“, nicht das Unternehmen, das mit diesem wirtschaftet (siehe Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 33; Haaß, LKV 2019, 145, 146; Schmidt, DÖV 2019, 508, 509). Wenn es nach dem Wortlaut des Art. 15 GG gar keine Kategorie „sozialisierungsfähiges Unternehmen“ gibt, vielmehr nur die in Art. 15 GG genannten drei Gegenstände bzw. Mittel sozialisiert werden können, so kann es auch nicht relevant sein, ob der „Grund und Boden“ einem „nicht sozialisierungsfähigen Unternehmen“ gehört.

Tatsächlich wollen die Initiatoren keine Wohnungsunternehmen sozialisieren, sondern deren in Berlin belegene Grundstücke. Insoweit ist die Bezeichnung des Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ missverständlich.

#### bb) Sozialisierungsreife

Zum Teil wird als ungeschriebene Voraussetzung und immanente Schranke des Art. 15 GG eine Sozialisierungsreife bzw. Sozialisierungseignung gefordert. (vgl. Vorwerk, a. a. O., S. 55). Eine Sozialisierung soll insoweit voraussetzen, dass das betroffene Unterneh-

men eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung hat (siehe BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 19). Da aber keine Unternehmen sozialisiert werden sollen (siehe oben), stellt sich überhaupt nicht die Frage der Sozialisierungsreife des bisher privatwirtschaftlich tätigen Unternehmens. Es ist allenfalls von Bedeutung, ob die Gegenstände – hier der Grund und Boden –, die in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden sollen, eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung haben, ungeachtet dessen, wie viele Unternehmen von der Sozialisierung betroffen sind und welche Größe sie haben.

Die Initiatoren wollen nur Wohnungen bzw. Grundstücke solcher Unternehmen sozialisieren, die in Berlin eine Mindestzahl an Wohnungen haben und schlagen einen Schwellenwert von 3.000 Wohnungen vor. Nach Ansicht der Initiatoren „erfasst dieser Wert genug Unternehmen, um Gemeineigentum in einer Größenordnung zu schaffen, die den Begriff Vergesellschaftung rechtfertigt“ (siehe Beschlussentwurf vom 13.11.2018). Tatsächlich würde die angestrebte Sozialisierung bei einem Schwellenwert von 3.000 WE nach derzeitigen Erkenntnis über 240.000 Wohnungen erfassen, so dass bei einem stadtweiten Wohnungsbestand von 1.932.296 Wohnungen (IBB Wohnungsmarktbericht 2018) mit ca. 12 % eine wirtschaftliche Bedeutung der Sozialisierung für den Wohnungsmarkt gegeben wäre.

#### cc) Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft

Durch eine Sozialisierung im Sinne des Art. 15 GG werden die „Produktionsmittel“, „Naturschätze“ oder „Grund und Boden“ zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt. Inhalt und Ziel der Vergesellschaftung ist es, dass die jeweiligen Eigentumsobjekte nicht mehr der individuellen Gewinnerzielung durch privatwirtschaftliche Betätigung, sondern der unmittelbaren Befriedigung eines gesellschaftlichen Bedarfs oder der Verfolgung eines sonstigen Gemeinwohlzwecks dienen (BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 10). Gemeineigentum bedeutet Eigentum einer kollektiven Gesamtheit und zeichnet sich dadurch aus, dass statt eines Individuums der Staat, die Gemeinden oder sonstige Selbstverwaltungseinrichtungen Träger des Eigentumsrechts sind (BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 12). Gemeineigentum ist aber von der Verstaatlichung zu unterscheiden. So muss mit dem Trägerwechsel auch eine andere, gemeinwirtschaftliche Art des Wirtschaftens verbunden sein (BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 12).

Das ist hier der Fall. Denn die Initiatoren streben nicht nur eine Verstaatlichung an, sondern darüber hinaus eine gemeinwirtschaftliche, nicht profitorientierte Verwaltung der sozialisierten Wohnungsbestände in einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände soll unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieterschaft und Belegschaft erfolgen (siehe Beschlussentwurf vom 13.11.2018):

*„Ziel einer Vergesellschaftung ist die Schaffung von Gemeineigentum, weshalb Unternehmen in öffentlichem Eigentum oder in kollektivem Besitz der Mieter\*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollen.*

*Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 des Grundgesetzes bedeutet auch, dass die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter\*innen und Belegschaft erfolgen muss. Vorgeschlagen wird daher eine neu zu schaffende Anstalt öffentlichen Rechts...*“

#### dd) Verhältnismäßigkeit

##### (1) Verhältnismäßigkeitsprinzip bei Sozialisierung nach Art. 15 GG

Art. 15 GG wird teilweise als Teil der Schrankensystematik zu Art. 14 GG angesehen (Nachweise bei: Sodan, a. a. O., S. 28, Fn. 84). So kann das durch Art. 14 GG geschützte Eigentum durch

- Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Absatz 1 Satz 2 GG),
- durch Enteignung (Art. 14 Absatz 3 GG) und
- durch Sozialisierung (Art. 15 GG)

beschränkt bzw. entzogen werden.

Eine Meinung im Schrifttum geht davon aus, dass der Gesetzgeber bei einer Sozialisierung nach Art. 15 GG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten hat (Nachweise bei Sodan, a. a. O., S. 48, Fn. 172).

Eine andere Meinung (u. a. Bryde in v. Münch/Kunig, GG, Art. 15, Rn. 10; Rittsteig in Alternativ Kommentar zum GG, 2001, Art. 14/15, Rn. 250) geht davon aus, dass der eine Sozialisierung durchführende Gesetzgeber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gebunden ist. Nach einer ähnlichen Auffassung gelte zwar der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; die Verhältnismäßigkeit sei aber nur bezüglich der Modalitäten der Sozialisierung zu prüfen (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 85; Geulen, a. a. O., S. 14).

Für diese Auffassung spricht die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes. Der Verfassungsgeber hat sich nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden (BVerfG, Urteil vom 20.07.1954 - 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54, NJW 1954, 1235, 1236). Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem GG mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die jederzeit durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann (BVerfG, a. a. O.). Anders als die Weimarer Reichsverfassung (Art. 151 ff.) normiert das Grundgesetz auch keine konkreten verfassungsrechtliche

Grundsätze für die Gestaltung des Wirtschaftslebens. Es überlässt dessen Ordnung dem Gesetzgeber, der hierüber innerhalb der ihm durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen frei entscheidet, ohne dazu einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation zu bedürfen (BVerfG, Urteil vom 1. 3. 1979 - 1 BvR 532, 533/77, 419/78, 1 BvL 21/78, NJW 1979, 699, 702).

Vor diesem Hintergrund besteht kein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der auf Privateigentum beruhenden Wirtschaft und einer Wirtschaftsordnung, in der in bestimmten Wirtschaftszweigen bzw. in Bezug auf die in Art. 15 GG genannten Gegenstände Gemeinwirtschaft betrieben wird. Gibt es in diesem Sinne keinen Vorrang der auf Privateigentum beruhenden Wirtschaftsordnung, spricht einiges dafür, dass der Übergang zur Gemeinwirtschaft auch keiner Rechtfertigung, zum Beispiel durch Nachweis eines Marktversagens der privaten Wohnungswirtschaft oder eines Versagens der Regularien zur Gewährleistung einer Wohnraumraumversorgung aller Bevölkerungsgruppen zu angemessenen Bedingungen bedarf (siehe auch Geulen, a. a. O., S. 8: *„Aus dem weiten gesetzgeberischen Spielraum folgt darüber hinaus, dass die „gemeinwirtschaftliche“ Zielsetzung nicht erfordert, dass die Vergesellschaftung nur möglich wäre, wenn sie eine ultima ratio darstellen würde.“*, siehe auch Geulen, a. a. O., Seite 14).

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleibt es dem politischen Ermessen des Gesetzgebers überlassen, ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber von der Ermächtigung des Art. 15 GG Gebrauch macht (BVerfG, Urteil vom 17.05.1961 - 1 BvR 561, 579/60, 114/61, NJW 1961, 1107, 1108).

Wenn demgegenüber gefordert wird, die Sozialisierung sei als Beschränkung des Eigentumsrechts an der Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 GG zu messen (so Sodan, a. a. O., S. 28), so ist das nicht überzeugend. Denn wenn eine Sozialisierung auf der Grundlage des Art. 15 GG eine der drei möglichen Beschränkungen des Eigentumsrechts ist, spricht einiges dafür, dass die Bestandsgarantie - Schutz des konkreten Bestandes – bei den in Art. 15 GG aufgeführten Gegenständen schon verfassungsrechtlich nicht besteht und im Falle der Sozialisierung sich in eine „bloße“ Wertgarantie – Schutz nur eines Teils des Vermögenswertes - umwandelt.

Sollte ein Verfassungsgericht auch bei einer Sozialisierung nach Art. 15 GG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für erforderlich halten, ist zunächst unklar, wie die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen könnte. Die Verhältnismäßigkeit ist regelmäßig jeweils am Zweck der Entscheidung zu prüfen. Der Zweck der Sozialisierung ist aber in Art. 15 GG vorgegeben, da die Sozialisierung nur zu diesem Zweck erfolgen darf. Wenn also auch bei einer Sozialisierung die Verhältnismäßigkeit zu prüfen wäre, muss eruiert werden, wieso der Gesetzgeber sozialisieren will (siehe Sodan/Ferlemann, LKV 2019, 193, 196: *„Abzustellen ist auf die mit ihr verfolgten Ziele.“*) und inwieweit bisherige oder zukünftige andere in Betracht kommende Maßnahmen als mildere Mittel unzureichend sein könnten.

Der Beschlussentwurf der Initiative vom 13.11.2018 legt es nahe, dass die Initiatoren durch die Sozialisierung insbesondere dauerhaft die Erhaltung und den Zugang zu be-

zahlbarem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen auch für Haushalte mit geringen Einkommen erreichen wollen. Insofern stellt sich bei Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Frage, welche Missstände bestehen oder drohen, welche Maßnahmen das Land Berlin diesbezüglich schon getroffen hat oder noch treffen könnte, durch die eine angemessene Wohnraumversorgung gesichert wird, die zugleich aber im geringeren Maße die Rechte der Eigentümer einschränken würden, und warum diese Maßnahmen nicht ausreichen.

Allerdings muss das Ziel einer Sozialisierung von Wohnungen nicht allein die Wohnraumbedarfsdeckung sein, konkret des Bedarfs der Versorgung mit Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen (hierauf allein stellen aber Sodan/Ferlemann ab, LKV 2019, 193, 196). Legitimes Ziel ist nicht allein, dass alle Bevölkerungsschichten sich Wohnungen leisten können sollen, sondern darüber hinaus die Mieterschaft, Belegschaft, „Stadtgesellschaft“ oder allgemeiner die öffentliche Hand auch Einfluss auf grundsätzliche wohnungswirtschaftliche Entscheidungen erhalten sollen. Hierfür könnte der Beschlussentwurf vom 13.11.2018 über die angestrebte Bewirtschaftungsform sprechen:

*„Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 des Grundgesetzes bedeutet auch, dass die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter\*innen und Belegschaft erfolgen muss. Vorgeschlagen wird daher eine neu zu schaffende Anstalt öffentlichen Rechts.“*

Damit würde eine Einflussnahme unter anderem der Mieterschaft auf grundsätzliche Entscheidungen gesichert werden:

- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse,
- Wahl, Abwahl und Entlastung der Vertreter des geschäftsführenden Organs (Vorstandes),
- Leitlinien für die Wirtschaftsführung der Anstalt: Kündigungen, Mieterhöhungen oder -senkungen, Auswahl der Mieterinnen und Mieter,
- Gründung von Tochterunternehmen,
- Erwerb von Grundstücken, etc.

Bei dieser weiter verstandenen Zielsetzung können etwa gesetzliche Mietpreisregularien keine mildereren Mittel sein, da mit ihnen das Ziel „Mitgestaltung“ und „Mitentscheidung“ nicht erreicht werden kann.

Wenn hingegen mit der Sozialisierung in erster Linie gewährleistet werden soll, dass leistbarer Wohnraum allen zur Verfügung stehen soll, ist zu prüfen, ob ein wohnungswirtschaftliches Ungleichgewicht des Wohnungsmarktes gegeben ist oder droht und warum getroffene oder mögliche Maßnahmen dieses wohnungswirtschaftliche Ungleichgewicht nicht ausgleichen können.

## (2) Derzeitiges und drohendes wohnungswirtschaftliches Ungleichgewicht

Die weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum konnte bisher nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung durch ausreichenden Neubau gedeckt werden. Es ist festzustellen, dass der Druck auf Angebots- und Bestandsmieten durch eine gestiegene Renditeerwartung der Eigentümer wächst. Die Wohnungsmarktdynamik verschärft sich in Berlin daher mit der Folge, dass die Mieten stärker als die Einkommen steigen.

Die Mietspiegelrenten sind in den letzten fünf Jahren um 18,1 Prozent bzw. jährlich um durchschnittlich 3,3 % gestiegen. Die Angebotsmieten haben sich in den letzten fünf Jahren sogar um 30,5 Prozent bzw. 5,5 Prozent jährlich erhöht. Der Anteil der Wohnungsangebote mit Nettokaltmieten bis 7 € je Quadratmeter ist von 29 % im Jahr 2013 auf nur noch 9 % im Jahr 2018 gesunken, das entspricht einer Abnahme um mehr als Zweidrittel. Demgegenüber haben sich die Bruttolöhne gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung zwischen 2012-2018 in Berlin im Durchschnitt nur um rund 3 % pro Jahr erhöht. Die typische Mietbelastung bei bestehenden Mietverhältnissen beträgt in Berlin in 2018 rund 30 % bruttowarm. Die typische Mietbelastung bei Anmietung einer frei angebotenen Wohnung in 2018 beträgt bereits rund 42 % bruttowarm.

## (3) Aktivitäten des Landes Berlin zum Ausgleich des wohnungswirtschaftlichen Ungleichgewichts

Das Land Berlin schöpft die zur Verfügung stehenden rechtlichen, städtebaulichen und förderrechtlichen Instrumentarien zur Dämpfung der Mieten sowie der Erweiterung des Wohnungsangebots und des Abbaus des preistreibenden Nachfrageüberhangs vollständig aus.

Zu den rechtlichen Instrumentarien zählen:

- Kappungsgrenzenverordnung (seit Mai 2013)
- Maximaler Kündigungsschutzzeitraum bei Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen (seit Oktober 2013)
- Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum (seit Mai 2014)
- „Mietpreisbremse“ (seit Juni 2015)
- Umwandlungsverordnung (seit März 2015) / Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten (derzeit 57)
- Landesgesetz zur Mietenbegrenzung in Vorbereitung

Zu den städtebaulichen Instrumentarien zählen:

- Anwendung „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“/städtebauliche Verträge bei Umplanungen mit Bodenwertsteigerungen seit 2014;

- Forcierung der Identifizierung und Bereitstellung von (Wohn-)Bauland, insbesondere
  - o Stadtentwicklungspläne Wohnen 2025 sowie 2030 (vor Fertigstellung/Senatsbeschluss),
  - o FNP-Änderungen und B-Plan-Aufstellungen für Wohnungsbaupotentialflächen
  - o Ausbau der Planungskapazitäten und der Verfahrensbeschleunigung zur Realisierung von Bauvorhaben
  - o Entwicklung 14 neuer Stadtquartiere
- Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete.

Zu den fördertechnischen Instrumentarien zählen:

- (Wieder-)Einführung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit stark steigenden Wachstumsraten (Wohnungsneubauförderung 3.500 Wohnungen in 2018, jährlich 500 Wohnungen mehr auf 5.000 Wohnungen ab 2021),
- seit 2018 (2. Hj.) besondere Förderung von Wohnungsgenossenschaften (bessere Neubauförderung, Förderung von Bestandsankäufen von Genossenschaften und des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen durch Haushalte mit geringen Einkommen),
- Förderung von Modernisierungsmaßnahmen mit Mietpreisbindungen seit 12/2018 (WMB Wohnungsmodernisierungsbestimmungen) und
- Zuschüsse für den Grundstücks- bzw. Wohnungserwerb zu Gunsten des landeseigenen Wohnungsbestandes.

Die rechtlichen und städtebaulichen Instrumentarien dienen den Zielen der Dämpfung der Mieten sowie der sozialen Stabilisierung (Vermeidung der Verdrängung) und sind hierbei im Rahmen ihrer Möglichkeiten wirksam (Milderung von Effekten). Mit Ausnahme des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung dienen diese Instrumente nicht der Versorgung von Wohnungssuchenden mit geringeren Einkommen. Sie dienen auch nicht der dauerhaften Sicherstellung von bezahlbaren/leistbaren Mieten für Haushalte mit begrenztem Einkommen bzw. einer für alle Menschen angemessenen Versorgung mit Wohnraum. Dies ist aber ein Ziel der Berliner Verfassung (Art. 28 Abs. 1 VvB).

Die Versorgung von besonderen Zielgruppen und die dauerhafte Sicherstellung eines hinreichenden Angebots bezahlbarer Wohnungen werden insbesondere verfolgt durch die Wohnraumförderung sowie die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften.

Im Rahmen der Wohnraumförderung werden nicht nur mit den kontinuierlich steigenden Förderzahlen die finanziellen Möglichkeiten des Landes ausgeschöpft, sondern es wird auch beim Zuschnitt der Förderinstrumente der europarechtliche Rahmen voll genutzt.

Die Erweiterung des Bestandes der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften durch den Neubau und den Ankauf von Wohnungen wird durch Berlin stringent verfolgt. Gemäß Koalitionsvereinbarung 2016 ist es ein Ziel, den Bestand an kommunalen Wohnungen bis

zum Jahr 2025 durch Neubau und Ankauf auf mindestens 400.000 Wohnungen zu erhöhen (ausgehend von rd. 300.000 Wohnungen).

Der Ausbau des Bestandes der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften kann nur sukzessive erfolgen; Wirkungen/Zielerreichung können nur mittel- bis- langfristig gelingen. Des Weiteren besteht die Frage, ab welcher Größenordnung an Wohnungen des Landes Berlin (und anderer Bestände im gemeinschaftlichem Eigentum oder mit besonderen Bindungen) eine angemessene Versorgung der Bevölkerung auch bei stark angespanntem Wohnungsmarkt gewährleistet wird bzw. ob die mittelfristig angestrebte Zahl von 400.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften auf Dauer ausreicht, um eine angemessene Wohnraumversorgung gewährleisten zu können.

Fachliche Orientierungswerte für eine versorgungspolitisch adäquate Struktur des Wohnungsbestands nach der Eigentümerschaft und/oder der Bewirtschaftungsregulierung bestehen nicht. Denkbare Orientierungsmaßstab wäre der Marktanteil von Wohnungen in Wien, die im kommunalen Eigentum sind oder dauerhaft aufgrund des Gemeinnützigkeitsrechts Miet- und Vermietungsregulierungen unterliegen, da der Wiener Marktanteil an dauerhaft gesicherten bezahlbaren Wohnungen weithin als vorbildlich für eine Gewährleistung der Bezahlbarkeit des Wohnens gilt sowie dieser sich auch in einer zu Berlin vergleichbaren starken Nachfrageentwicklung als hinreichend erwiesen hat. In Wien sind 44% der Wohnungen mit Hauptwohnsitzbewohnern kommunal oder unterliegen dem Gemeinnützigkeitsrecht (24% Kommunalwohnungen; 20% dem Gemeinnützigkeitsrecht unterliegenden Genossenschaften/GmbHs/AGs).

Ein Marktanteil von ca. 40 bis 45 % der Wohnungen in Berlin entspricht rund 800.000 bis 860.000 Wohnungen; unter Berücksichtigung von 200.000 genossenschaftlichen Wohnungen und (zumindest längerfristig gebundenen) rd. 60.000 Sozialmietwohnungen im Privateigentum ergibt dies residual ein Bestand von 540.000 bis 600.000 Wohnungen, um einen zu Wien vergleichbaren Marktanteil von Beständen in Gemeineigentum oder mit Mietpreisbindungen zu erhalten. Dies würde in Berlin eine Erhöhung des entsprechenden Bestandes von aktuell rund 310.000 WE um 240.000 bis 300.000 Wohnungen bedeuten.

Um eine auch bei stark angespanntem Wohnungsmarkt dauerhaft gesichert angemessene Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum sicherzustellen, bedarf es (mangels anderer Instrumentarien der dauerhaften Bindung wie dem Gemeinnützigkeitsrecht) einer umfangreichen Erweiterung des Wohnungsbestands des Landes Berlins. Die bereits angewandten mildereren Mittel eines forcierten Wohnungsneubaus und Ankaufs von geeigneten Beständen greifen nur langsam und werden allenfalls erst langfristig zu dem notwendigen Bestandsumfang in öffentlicher und gemeinnütziger Hand beitragen.

Die Vergesellschaftung wäre deshalb das geeignete Mittel, um kurzfristig eine hinreichende Erweiterung des Bestandes im Landeseigentum bzw. des Bestandes zur Versorgung von Zielgruppen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt zu erreichen.

#### (4) Einführung eines Landesgesetzes zur Mietenbegrenzung

Der Senat des Landes Berlin strebt die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Begrenzung der Miethöhen bei nicht preisgebundenen Mietwohnungen (sog. Mietendeckel) an. Diese Regelungen sollen für fünf Jahre gelten.

Ein derartiger „Mietendeckel“ ist aber kein geeignetes und milderes Mittel im Vergleich zur Sozialisierung von Wohnungen. Ein geeignetes Mittel ist nur gegeben, wenn der Zweck der beabsichtigten gesetzlichen Regelung damit erfüllt werden kann. Ein milderes Mittel ist gegeben, wenn ein geeignetes Mittel ebenso den gesetzlichen Zweck zu erfüllen vermag, die betroffenen Grundrechtsträger aber weniger belastet werden.

Zweck der Sozialisierung ist, auf Dauer im Privateigentum befindliche Wohnungen in Gemeineigentum zu überführen. Insofern kann ein „Mietendeckel“ kein milderes Mittel im Verhältnis zur Sozialisierung sein, da beide Instrumente jeweils etwas anderes regeln, verschiedene Ziele verfolgen und sich hinsichtlich der Dauer unterscheiden. Der „Mietendeckel“ soll auf fünf Jahre befristet sein, die Sozialisierung hingegen Wohnungen auf Dauer in Gemeineigentum überführen. Außerdem bleibt bei einem „Mietendeckel“ die Verfügungsmacht des Eigentümers über das Grundstück und damit über die Wohnungen unberührt. Er entscheidet weiterhin allein, wer Mieter seiner Wohnung wird, ob, wann und in welchem Umfang Investitionen getätigt, ob die Wohnungen in Eigentumswohnungen umwandelt werden oder ob unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke für den Wohnungsbau genutzt werden.

#### ee) Entschädigung

Die von den Initiatoren angestrebte Sozialisierung soll gegen Entschädigung der Eigentümer erfolgen. Die Entschädigung soll dabei deutlich unter dem Verkehrswert liegen (Entwurf des Beschlusses vom 13.11.2018):

*„Die Höhe der Entschädigung ist im Gesetz zu regeln. Sie ist nach Sinn und Zweck des Art. 15 des Grundgesetzes deutlich unterhalb des Verkehrswerts anzusetzen.“*

Diese auslegungsbedürftige Vorgabe wäre sicherlich beispielsweise durch einen 20 %igen Abschlag gegenüber dem Verkehrswert erfüllt. So ist es auch nach der amtlichen Kostenschätzung denkbar, dass bei der Entschädigung der Verkehrswert um 20 % unterschritten wird, was eine nicht unerhebliche Unterschreitung darstellen würde. Somit verstößt das angestrebte Volksbegehren hinsichtlich der Entschädigungsvorgaben nicht gegen Art. 15 Satz 2 GG i. V. m. Art. 14 Absatz 3 Satz 2 und 3 GG.

## c) Art. 3 Absatz 1 GG

## aa) Schwellenwert von 3.000 Wohnungen

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Initiatoren als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife einen Umfang von 3.000 Wohnungen eines Unternehmens nur vorschlagen. Damit bleibt es dem Senat überlassen, welchen Maßstab er als Zäsur bzw. welche Größenordnung er dem von ihm zu erarbeitenden Gesetzentwurf zugrunde legt.

In einem Gesetz können in den gesetzlichen Tatbeständen Schwellenwerte bestimmt werden. Dass dabei in dem Bereich der Grenzfälle sonst gleichartige Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, obwohl die Unter-/Überschreitungen marginal sind, ist als immanentes Problem der Gesetzgebung grundsätzlich nicht vermeidbar und hinzunehmen. Dennoch dürften die Schwellenwerte nicht willkürlich sein, sondern müssen sachlich begründet sein.

Mit der Vergesellschaftung wird die Schaffung von Gemeineigentum in einer hinreichend großen Zahl für ein dauerhaft gesichertes und bezahlbares Wohnungsangebot angestrebt. Bei einem Schwellenwert von Unternehmen mit rund 3.000 Wohnungen wären nach bisher vorliegenden Kenntnissen rund 240.000 Wohnungen Vergesellschaftungsgegenstand. Damit würde sich der Wohnungsbestand des Landes Berlin von derzeit rd. 310.000 Wohnungen fast verdoppeln und der Marktanteil Berlins von 16,0 % der Wohnungen (2017) bzw. 18,4 % der Mietwohnungen (2017) auf 28,6 % der Wohnungen bzw. 32,8 % der Mietwohnungen erhöhen. Zusammen mit den rd. 200.000 Wohnungen im genossenschaftlichen Eigentum (10,4% der Wohnungen, 11,9 % der Mietwohnungen) würde der Anteil von Beständen in Gemeineigentum bei ca. 39,0 % der Wohnungen bzw. 44,7 % der Mietwohnungen liegen (ohne Bestände des Bundes und Einrechnung der längerfristig gebundenen 60.000 Sozialmietwohnungen im Privateigentum). Mit diesen Dimensionen werden Marktanteile erreicht, die denen des dauerhaft mietpreisgesicherten bzw. öffentlichen Maßgaben unterliegenden Bestands in Wien entsprechen (44 % der Wohnungen mit Hauptwohnsitzbewohnern, darunter 24 % Kommunalwohnungen und 20 % dem Gemeinnützigkeitsrecht unterliegenden Genossenschaften/GmbHs/AGs). Der Wiener Marktanteil dauerhaft gesicherter bezahlbarer Wohnungen gilt weithin als vorbildlich für eine Gewährleistung der Bezahlbarkeit des Wohnens bzw. hat sich auch in einer zu Berlin vergleichbaren starken Nachfrageentwicklung als hinreichend erweisen.

Insoweit ist der Schwellenwert der Vergesellschaftung bei 3.000 Wohnungen voraussichtlich prinzipiell geeignet, um einen auch bei angespannter Marktlage versorgungspolitisch hinreichend großen Anteil von Wohnungen im Gemeineigentum bzw. in gemeinwirtschaftlich ausgerichteter Bewirtschaftung zu haben.

Insgesamt ergibt sich, dass der Schwellenwert von 3.000 Wohnungen grundsätzlich geeignet wäre, um einen wohnungspolitisch dauerhaft hinreichenden Bestand in Gemeineigentum zu erhalten.

bb) Landeseigene Wohnungsunternehmen und Genossenschaften

Die Nichtberücksichtigung landeseigener Wohnungsunternehmen und Genossenschaften ließe sich möglicherweise auch im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz begründen. Die Ungleichbehandlung könnte dadurch gerechtfertigt sein, dass bei diesen Gesellschaften hinreichende Einflussnahmemöglichkeiten durch das Land als Gesellschafter bzw. als Anteilseigner gewährleistet sind. Bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen ist darüber hinaus die Beteiligung der Mieterschaft an Unternehmensentscheidungen über die Mieterbeiräte sichergestellt. Bei den Genossenschaften ist die Mitwirkung der Mieterschaft ohnehin gegeben, da die Mieterschaft regelmäßig Mitglieder der Genossenschaft sind und entsprechend Einfluss auf wesentliche Entscheidungen ausüben können.

d) Verbot von Einzelfallgesetzen, Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG

Nach Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG kann ein Grundrecht nur durch Gesetz eingeschränkt werden, wenn das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gilt. Da Art. 15 GG eine Sozialisierung nur durch Gesetz zulässt und dieses sich notwendig auf konkrete Gegenstände beziehen muss, stellt Art. 15 GG nach herrschender Meinung eine Spezialregelung zu Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG dar (Sodan, a. a. O., S. 60, mit weiteren Nachweisen in Fn. 213).

e) Schuldenbremse aus Art. 109 Absatz 3 GG

Bei einer Sozialisierung muss im Gesetz gemäß Art. 15 Satz 1 GG die Entschädigung geregelt werden. Nach den Vorstellungen der Initiatoren soll die Entschädigungshöhe nach Sinn und Zweck des Art. 15 GG deutlich unterhalb des Verkehrswerts angesetzt werden. Die Entschädigungshöhe liegt aber auch nach Ansicht der Initiatoren bei mehreren Milliarden Euro. Der Beschluss vom 13.11.2018 enthält keine Ausführungen darüber, wie die Sozialisierung finanziert werden soll. Demgegenüber wurde im Beschluss vom 25.07.2018 dargelegt, dass die Entschädigungssumme zu 20 % durch das Land Berlin mittels Eigenkapitaleinlage in die zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) erfolgen soll. Die restlichen 80% sollen aus den Mitteln der AöR, mithin durch Kreditaufnahmen gedeckt werden.

Erfolgt die Kreditaufnahme durch eine rechtlich selbstständige Anstalt öffentlichen Rechts, wäre diese nach herrschender Meinung nicht unmittelbar von der Schuldengrenze des Grundgesetzes erfasst (vgl. Schmidt, DÖV 2019, 508, 513; siehe auch Sodan, a. a. O., S. 69 mit weiteren Nachweisen in Fn. 237). Zwar hätte das Land Berlin im Rahmen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für eine solche Anstalt einzustehen, aber selbst solche ähnlich einer Kreditaufnahme wirkenden finanziellen Belastungen werden von der „Schuldenbremse“ in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht erfasst. Die Vereinbarkeit der Sozialisierung mit der für das Land Berlin ab 2020 geltenden Schuldenbremse (Art. 109 Absatz 3 GG), konkret auch bezüglich einer Eigenkapitalzuführung,

die 20 % der Sozialisierungskosten decken soll, ist final von SenFin zu prüfen. Die amtliche Kostenschätzung, in der von einer Vereinbarkeit mit Art. 109 Absatz 3 GG ausgegangen worden ist, wurde von SenFin diesbezüglich nicht beanstandet.

## 2. Vereinbarkeit mit der Grundrechtecharta der Europäischen Union

Die Charta der Grundrechte (GRCh) wird von der EU gemäß Art. 6 Abs.1 S.1 EUV (Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 in der aktuellen Fassung) anerkannt und ist seit dem 01. Dezember 2009 für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich.

Art. 17 Absatz 1 GRCh hat folgenden Wortlaut:

*(1) Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.*

Nach Art. 51 Absatz 1 Satz GRCh gilt die Charta für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dies bedeutet, dass die Charta-Grundrechte ihre Wirkung nur entfalten können, wenn und soweit das mitgliedstaatliche Handeln auf dem Unionsrecht und nicht auf dem der Mitgliedstaaten beruht, also unionsrechtlich determiniert ist (Jarass/Kment, EU-Grundrechte, 2. Aufl., S. 29). Insofern ist eine nationale Rechtsvorschrift nicht im Hinblick auf die Charta zu beurteilen, wenn sie nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (EuGH (Große Kammer), Urteil vom 26.02. 2013 – C-617/10, Åklagare/Hans Åkerberg Fransson, NVwZ 2013, 561). Als Unionsrecht im Sinne des Art. 51 Absatz 1 Satz 1 GRCh sind nicht die Charta-Grundrechte selbst anzusehen (EuGH, a. a. O.; Jarass/Kment, a. a. O., S. 30). Vor diesem Hintergrund ist ein Sozialisierungsgesetz nicht nach Maßgabe des Art. 17 GRCh zu beurteilen.

Ungeachtet dessen bestimmt Art. 345 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), dass die EU-Verträge, mithin das Primärrecht der EU, die Eigentumsordnungen der Mitgliedsstaaten unberührt lassen. Hintergrund dieser Bestimmung ist, dass in den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Gründung der EWG ein unterschiedliches Verständnis über die Verstaatlichung von Produktionsmitteln und die Bedeutung öffentlicher Unternehmen bestand (Hatje in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Rn. 1 zu Art. 345 AEUV). Insbesondere Italien und Frankreich legten Wert darauf, dass die damalige Gemeinschaft die nationalen Handlungsspielräume nicht begrenzt (Hatje, a. a. O.). Außerdem sahen damals wie heute die Verfassungen einiger Gründerstaaten ausdrücklich die Möglichkeit oder in bestimmten Fällen sogar die Verpflichtung zu

Sozialisierungen vor (Kühling in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl., 2018, Rn. 3 zu Art. 345 AEUV).

Damit kann das Unionsrecht einer Sozialisierung der Wohnungen nicht entgegenstehen, mithin besteht bei einer Sozialisierung nach Art. 51 Absatz 1 Satz GRCh kein Eigentumschutz aus Art. 17 GRCh.

### 3. Vereinbarkeit mit dem sonstigen Bundesrecht

#### a) EMRK

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) steht in Deutschland im Rang unter dem Grundgesetz auf Ebene des einfachen Bundesgesetzes (BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, 2 BvR 2365/09, 740/10, 2333/08, 1152/10, 571/10, BeckRS 2011, 50108), so dass das von den Initiatoren angestrebte Gesetz gemäß § 12 Absatz 2 AbstG auch mit dem EMRK vereinbar sein muss, anderenfalls wäre dieses nichtig (Art. 31 GG).

Deutschland ist dem Ersten Zusatzprotokoll beigetreten (Mayer in Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK, 2. Auflage 2015, Einleitung, Rn. 15), so dass dieses für die Bundesrepublik verbindlicher Bestandteil der EMRK ist.

Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK hat folgenden Wortlaut:

*(1) Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.*

*(2) Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.*

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bedarf es bei der Eigentumsentziehung einer dreistufigen Rechtfertigungsprüfung (Nachweise bei Michl, JuS 2019, 431, 434, Fn. 28 – 31, 33):

- Der Eigentumseingriff muss ein Ziel verfolgen, das im öffentlichen Interesse liegt, wobei der EGMR einen weiten Spielraum der Konventionsstaaten bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses akzeptiert.

- Die Eigentümerinteressen und die Gemeininteressen müssen in einen gerechten Ausgleich (fair balance) gebracht haben, wobei der EGMR auch hier den Konventionsstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum zugesteht.
- Der EGMR prüft bei der Abwägung auch Entschädigungserfordernisse und verlangt bei Eigentumsentziehungen regelmäßig einen angemessenen Ausgleich, dessen Höhe wiederum weitgehend in das Ermessen der Konventionsstaaten gestellt ist.

Nach diesen Vorgaben ist eine Sozialisierung mit dem Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK vereinbar, wenn sie verhältnismäßig und nicht diskriminierend ist sowie eine angemessene Entschädigung vorsieht. Insoweit kann vollumfänglich auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Die EMRK stünde dem Gesetzesvorhaben nicht entgegen.

#### b) Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Investitionsschutzabkommen

Völkerrechtlich sind Sozialisierungen, sofern sie nicht etwa gegen völkervertragliche Vereinbarungen oder Diskriminierungsverbote verstoßen, grundsätzlich zulässig (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 22). Völkerrechtliche Verträge sind zum Beispiel Investitionsschutzabkommen zwischen Staaten. Sie bieten Direktinvestitionen ausländischer natürlicher oder juristischer Personen (z. B. Unternehmen) in einem fremden Staat rechtlichen Schutz, insbesondere gegen eigentumsbeeinträchtigende Maßnahmen wie entschädigungslose Enteignungen.

Die Investitionsschutzabkommen können im Detail unterschiedlich gestaltet sein. Der Schutz des Eigentums ist jedoch regelmäßig Inhalt der Abkommen, wobei die Abkommen nur den Wert des Eigentums bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses, nicht aber seinen Bestand schützen. Abkommen, die den Bestand uneingeschränkt schützen, sind hier nicht bekannt, wären aber auch atypisch.

Da bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses am Entzug des Eigentums und bei einer nicht diskriminierenden Behandlung des Investors regelmäßig nicht der Bestand geschützt wird, stehen Investitionsschutzabkommen einer Sozialisierung grundsätzlich nicht entgegen. Dies ergibt sich zum Teil unmittelbar aus den Regelungen zum Schutz des Eigentums. So wird zum Beispiel in Art. 8.12 Abs. 1 CETA (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits) geregelt:

- „(1) Eine Vertragspartei darf eine erfasste Investition weder direkt verstaatlichen oder enteignen noch indirekt durch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Verstaatlichung oder Enteignung (im Folgenden „Enteignung“), es sei denn, dies geschieht*
- a) zu einem öffentlichen Zweck,*
  - b) nach einem rechtsstaatlichen Verfahren,*
  - c) diskriminierungsfrei und*

d) gegen Zahlung einer umgehenden, angemessenen und effektiven Entschädigung.

...“

Zum Teil wird in den Investitionsschutzabkommen auch ausdrücklich das Recht der Vertragsstaaten anerkannt, Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu erlassen. So lautet der 6. Beweggrund der CETA:

*„IN DER ERKENNTNIS, dass die Bestimmungen dieses Abkommens den Vertragsparteien das Recht zugestehen, in ihren Gebieten regelnd tätig zu werden, und dass sie die Flexibilität der Vertragsparteien wahren, berechnigte politische Ziele wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz, öffentliche Sittlichkeit sowie Förderung und Schutz der kulturellen Vielfalt zu verfolgen,“*

und der 8 Beweggrund der CETA:

*„IN DER ERKENNTNIS, dass die Bestimmungen dieses Abkommens Investitionen sowie Investoren in Bezug auf ihre Investitionen schützen und eine beiderseitig vorteilhafte Wirtschaftstätigkeit fördern sollen, ohne das Recht der Vertragsparteien zu untergraben, im öffentlichen Interesse innerhalb ihrer Gebiete regelnd tätig zu werden,“*

Investitionsschutzabkommen sehen aber regelmäßig auch die Pflicht der Vertragsländer vor, im Falle eines Eigentumsentzugs die Eigentümer zu entschädigen, wobei die Höhe der Entschädigung von den Vorgaben des Art. 15 GG deutlich abweichen kann. Zwar genügt Art. 15 mit seinem Entschädigungsgebot dem Mindeststandard des Völkerrechts (Maunz/Dürig/Durner, 86. EL Januar 2019, GG Art. 15 Rn. 22); die Investitionsabkommen können aber auch eine Entschädigung des „fairen Marktwerts“ vorsehen. So regelt zum Beispiel Art. 8.12 Abs. 2 CETA:

*„(2) Die Höhe der Entschädigung nach Absatz 1 muss dem fairen Marktwert entsprechen, den die Investition unmittelbar vor dem Bekanntwerden der Enteignung oder bevorstehenden Enteignung hatte, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist. Zu den Bewertungskriterien gehören der Fortführungswert, der Wert der Vermögensgegenstände, einschließlich des ausgewiesenen Steuerwerts der materiellen Vermögensgegenstände, sowie andere zur Bestimmung des fairen Marktwerts geeignete Kriterien.“*

Wenn auch die Begrifflichkeit „fairer Marktwert“ nicht weiter definiert wird, dürfte er über die Entschädigung nach Art. 15 GG, aber auch die EU-Grundrechtecharta, die nur eine „angemessene“ Kompensation verlangt, hinausgehen.

Investitionsschutzabkommen stehen also einer Sozialisierung nicht grundsätzlich entgegen.

#### 4. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

##### a) Art. 142 GG i. V. m. Art. 23 VvB und Fehlen einer landesverfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Vergesellschaftung

Art. 23 VvB schützt das Eigentum und sieht als Schranken lediglich die Inhalts- und Schrankenbestimmung sowie die Enteignung vor. Eine Sozialisierung nach Art. 15 GG ist in der VvB nicht geregelt. Hieraus wird zum Teil geschlossen, dass dem Berliner Landesgesetzgeber der Erlass eines Sozialisierungsgesetzes auf der Grundlage des Art. 15 GG verwehrt sei (Sodan, a. a. O., Seiten 75 ff., 81; Wolfers/Opper, NJW-aktuell Heft 8/2019, 15; so zu Art. 15 VvB 1950 auch Schwan in Pfenning/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2. Aufl., 1987, Art. 15 Rn. 1), wobei zum Teil insbesondere auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung von Berlin aus dem Jahr 1950 verwiesen wird (Waldhoff, Gutachten, Seiten 20 ff.). Wegen Art. 142 GG sei es dem Landesverfassungsgeber unbenommen, in der Landesverfassung einen über die Grundrechte des GG hinausgehenden Schutz zu gewährleisten, indem entweder ein Grundrecht geschaffen wird, das keine Entsprechung im GG hat, der Anwendungsbereich des Landesgrundrechts weitergefasst oder die möglichen Beschränkungen des Landesgrundrechts enger gefasst werden. Dass die Landesverfassung eine Sozialisierung durch ein Landesgesetz ausschliesse, widerspreche auch nicht Art. 31 GG, denn Art. 142 GG modifiziere für Landesgrundrechte ausdrücklich Art. 31 GG (Waldhoff, Gutachten, S. 19).

Diese Auffassung ist letztlich nicht überzeugend. Die Nichterwähnung der Sozialisierung in der VvB bedeutet kein Sozialisierungsverbot bzw. begründet kein Grundrecht auf Nichtsozialisierung (Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1659; im Ergebnis auch Battis, BB Heft 19/2019, Umschlagteil). Die Entstehungsgeschichte der 1950 beschlossenen Verfassung von Berlin spricht nicht für ein Sozialisierungsverbot, vielmehr dagegen. Die Beratungen zur Ausarbeitung des Grundgesetzes und der Berliner Verfassung liefen im Wesentlichen zeitlich parallel. Bei den Beratungen zur Ausarbeitung der VvB war das Verhältnis der Landesgrundrechte zu den Grundrechten des GG noch unklar, schließlich wurden die Art. 31 und 142 GG erst als Ergebnis der Beratungen im Parlamentarischen Rat beschlossen. Koriath (Maunz/Dürig/Koriath, 86. EL Januar 2019, GG Art. 142 Rn. 6) führt mit Verweisen aus: *„Die Debattenbeiträge zum späteren Art. 142 GG standen sämtlich unter dem Einfluss des in Weimar (fast) unangefochtenen Dogmas, wonach das Recht des Zentralstaates auch inhaltsgleiches Landesrecht breche“*. So wurde bei den Beratungen unter anderem eine Bestimmung im GG diskutiert, nach der nur Ländergrundrechte gleichen Inhalts mit dem GG vereinbar seien (Koriath, a. a. O.). Allein vor diesem Hintergrund kann kaum angenommen werden, dass mit der Nichterwähnung der Sozialisierung in der VvB bewusst und „entgegen“ Art. 15 GG ein Grundrecht auf Nichtsozialisierung geschaffen werden sollte.

Vielmehr wurde auf eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung der Sozialisierung verzichtet, weil zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der VvB ein Sozialisierungsgesetz bereits verabschiedet war. So führte Dr. Lucht, Stadtverordneter der SPD, in der zweiten

Lesung der Verfassung am 22. März 1948 aus (zitiert aus Reichhardt, Hrsg., Die Entstehung der Verfassung von Berlin, Bd. 2, Seite 1530):

*„Ebenso wie wir es von vornherein abgelehnt haben, in die Verfassung von Berlin einen besonderen Abschnitt über die Ehe und Familie, über Religion und Weltanschauungsgemeinschaften und über Schule aufzunehmen, ist auch darauf verzichtet worden, einzelne Fragen der Wirtschaft und damit die Frage der Vergesellschaftung und der Sozialisierung zu regeln; umsomehr als ein Teil dieser Fragen bereits im Schulgesetz und im Sozialisierungsgesetz ihren Ausdruck gefunden haben.“*

Offensichtlich war die Möglichkeit der Sozialisierung zum Zeitpunkt der Entstehung der Berliner Verfassung nicht strittig; vielmehr wurde davon ausgegangen, dass eine Sozialisierung auch ohne eine explizite Ermächtigung zur Sozialisierung möglich war. Vor diesem Hintergrund kann Art. 23 VvB bzw. aus dem entsprechendem Art. 15 der VvB von 1950 keine Sperrwirkung für eine landesgesetzliche Sozialisierung auf der Grundlage des Art. 15 GG entnommen werden.

#### b) Art. 62 Absatz 2 VvB

Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind nach Art. 62 Absatz 2 VvB unzulässig. Allerdings schließt Art. 62 Absatz 2 VvB nur Volksbegehren aus, die die formelle Haushaltsgesetzgebung im Sinne der Art. 85 ff. VvB betreffen (BerlVerfGH, Urteil vom 6. 10. 2009 - VerfGH 63/08 u. VerfGH 143/08, LKV 2009, 514). Lediglich finanzwirksame Volksbegehren sind nur dann wegen Verstoßes gegen den Haushaltsvorbehalt aus Art. 62 Absatz 2 VvB unzulässig, wenn sie das formelle Haushaltsgesetz unmittelbar zum Gegenstand haben oder in den zum Zeitpunkt des Zustandekommens des Volksgesetzes geltenden Haushaltsplan eingreifen (BerlVerfGH, a. a. O.). Das angestrebte Sozialisierungsgesetz hat kein Haushaltsgesetz unmittelbar zum Gegenstand.

#### 5. Identifizierung der „vergesellschaftungsreifen“ Wohnungen

Die bisherigen wohnungspolitischen Instrumente und Aufgaben sind unabhängig vom Eigentümer bzw. der Eigentümerstruktur der bestandshaltenden Gesellschaften. Daher bestand kein Anlass für entsprechende Recherchen und Erhebungen.

Bestehende Möglichkeiten der Einsichtnahme in Grundbuch sowie Unternehmens- und Handelsregister erscheinen nicht hinreichend, um rechtsicher relevante Bestände zu identifizieren, insbesondere wegen

- der unzureichenden Möglichkeiten zu einer Identifizierung internationaler Verflechtungen,

- der erforderlichen umfassenden Zusammenführung von Daten und Datenquellen mit möglichen datenschutzrechtlichen Konflikten sowie
- dem sehr großen Ressourcenbedarf (Personal und/oder Dienstleister) für die Erfassung/Erhebung einschlägiger Liegenschaften/Grundstücke, der Abweichungen von bisherigen Haushaltsfestlegungen erfordern wird.

Auch bei berichtspflichtigen Gesellschaften/Aktiengesellschaften, bei denen der Umfang des Wohnungsbestandes der wirtschaftlich abhängigen Unternehmen des Konzerns vergleichsweise einfach im Rahmen der Kostenschätzung recherchiert werden konnte, wäre ein erheblicher Erhebungsaufwand für die Erfassung der relevanten Grundstücke/Objekte zu leisten (keine Nachweise/Berichte über die einzelnen Liegenschaften).

Losch

Beglaubigt



Anlage:

Erklärung der deutschen Wohnen „Unser Versprechen an unsere Mieter“ vom  
22.06.2019

**Von:** Kellner, Philipp [Philipp.Kellner@SenSW.berlin.de]

**Gesendet:** Montag, 15. Juli 2019 11:14

**An:** Wild, Dr. Michael

**Cc:** Losch, Michael; Wittjen, Claudia; Klinker, Annette; Gelen, Dr. Timur; Nadolni, Angela; Dietl, Katrin; Rohland, Petra; Jösting, Katja; Petermann, Christian

**Betreff:** Stellungnahme Volksbegehren "Deutsche Wohnen & Co. enteignen"

**Anlagen:** Stellungnahme SenStadtWohn.pdf; Stellungnahme SenStadtWohn.docx; Anlage.pdf

Sehr geehrter Herr Dr. Wild,

beigefügt übersende ich Ihnen die erbetene Stellungnahme der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zu dem Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Philipp Kellner

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen**

**Abteilung Grundsatzangelegenheiten und Recht | Stellenzeichen GR A 13**

Württembergische Straße 6, 10707 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 90139-4157

Fax: +49 (0) 30 90139-4101

E-Mail: [philipp.kellner@sensw.berlin.de](mailto:philipp.kellner@sensw.berlin.de)

Senatsverwaltung  
für Stadtentwicklung  
und Wohnen

